



CARACTERÍSTICAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
QUE PREVIENEN Y ATIENDEN LA VIOLENCIA FÍSICA Y SEXUAL EN LAS
MUJERES DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE

CINDY CATALINA OIDOR GARCÍA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES
FACULTAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y EMPRESARIALES
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
MANIZALES
2020

CARACTERÍSTICAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
QUE PREVIENEN Y ATIENDEN LA VIOLENCIA FÍSICA Y SEXUAL EN LAS
MUJERES DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE

CINDY CATALINA OIDOR GARCIA

Proyecto de grado para optar al título de Magíster en Políticas Públicas

Tutora

Lorena Patricia Delgado Enríquez

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES
FACULTAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y EMPRESARIALES
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
MANIZALES

2020

DEDICATORIA

A mi madre, Alba Mery Garcia, la luz de mi vida aquí y en la eternidad.

A las mujeres: las sobrevivientes y resilientes, pero también, a las empáticas, a las que la injusticia no les es indiferente.

AGRADECIMIENTOS

A Nayibe y a Fernando, porque gracias a ellos y su apoyo como cuidadores de mi madre, tuve el tiempo y el espacio para poder trabajar, además estudiar y, hacer esta tesis.

A mi asesora Lorena Delgado por la orientación y guía en medio de la incertidumbre.

A los servidores públicos y organizaciones de mujeres que abrieron su corazón y agenda, para atenderme y luego, permitirme plasmar sus palabras, protagonistas de este escrito.

RESUMEN

La presente investigación, tuvo como como propósito analizar la implementación de las políticas públicas que previenen y atienden la violencia sexual y física contra las mujeres en el Municipio de San José del Guaviare, a partir de un análisis teórico, conceptual y metodológico de las políticas públicas y de su relación con categorías conceptuales como violencia, género y feminismo; identificándose en este contexto, como estas políticas públicas han carecido de herramientas de implementación efectivas que les permitan cumplir con los objetivos planteados en el corto y el mediano plazo.

Abonado a lo anterior, el presente trabajo busca generar conclusiones y recomendaciones primarias respecto a los resultados que ha tenido la implementación de este tipo de políticas públicas en una zona del país marcada por la ausencia del Estado y la presencia del conflicto armado; siendo en este sentido, necesario generar en el marco de construcción e implementación de las políticas públicas, un enfoque que incluya más a los actores en terreno, ya que son estos quienes habrán de operativizar y garantizar el éxito o el fracaso de las mismas.

Para alcanzar los objetivos de esta investigación, se priorizaron los métodos cualitativos, con el fin de darle participación a los actores a partir de sus testimonios, expectativas y vivencias, con el fin de que sean sus voces, las que le permitan acercarse al lector a este elemento de la realidad social colombiana.

Palabras Claves: Políticas Públicas, Implementación, Mujeres, Violencia Sexual y Física.

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	11
2	ÁREA PROBLEMÁTICA Y PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	13
3	ANTECEDENTES.....	20
4	JUSTIFICACIÓN.....	27
5	REFERENTE TEÓRICO	28
5.1	POLÍTICAS PÚBLICAS	28
5.1.1	Ciclo de Políticas Públicas	29
5.1.2	Implementación de Políticas Públicas	30
5.2	VIOLENCIA	37
5.3	VIOLENCIA DE GÉNERO.....	41
5.4	VIOLENCIA SEXUAL.....	42
5.5	VIOLENCIA FÍSICA.....	43
5.6	VIOLENCIA INTRAFAMILIAR.....	44
5.7	VIOLENCIA DE PAREJA	45
5.8	PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA FÍSICA Y SEXUAL.....	45
6	REFERENTE NORMATIVO.....	50
7	OBJETIVOS.....	56
7.1	OBJETIVO GENERAL	56
7.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS:.....	56
8	METODOLOGÍA	57
9	RESULTADOS.....	61

9.1	¿CUÁLES SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE EN COLOMBIA PREVIENEN Y ATIENDEN LA VIOLENCIA FÍSICA Y SEXUAL EN LAS MUJERES?.....	61
9.2	¿QUIÉNES SON LOS RESPONSABLES DE IMPLEMENTAR ESTAS POLÍTICAS?	69
9.3	¿CÓMO SON LOS PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE ESTAS POLÍTICAS PÚBLICAS?.....	71
9.4	RESULTADOS TEMPRANOS E INTERMEDIOS DE LA IMPLEMENTACIÓN... ..	78
10	CONCLUSIONES.....	90
11	RECOMENDACIONES	92
12	REFERENCIAS	94
13	ANEXOS.....	102

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Agresiones contra mujeres y niñas en 2016	15
Tabla 2. Violencia sexual en mujeres y niñas 2017 y 2018	16
Tabla 3 Fuentes de información primaria.....	59

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Países con más casos de violencia sexual	14
Figura 2. Comportamiento de la violencia sexual contra las mujeres en Colombia 2010-2017	17
Figura 3. Presuntos responsables de delitos sexuales contra las mujeres en Colombia en 2017 en el marco de la violencia socio-política	18
Figura 4. Ciclo de políticas públicas	29
Figura 5. Tipología de la violencia según la OMS	39
Figura 6. Triángulo de la violencia de Galtung	40
Figura 7. Principales características de la ley 1257 de 2011	62
Figura 8. Pasos fundamentales en la atención integral de las víctimas de violencia sexual	63
Figura 9. Caracterización de actores conforme a su nivel y sector	69

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Estructura de las fichas bibliográfica documentos académicos	102
Anexo 2. Guía de entrevista semiestructurada	103
Anexo 3. Oficio de solicitud de entrevista	104
Anexo 4. Oficio de solicitud de información	105
Anexo 5. Consentimiento informado	106
Anexo 6. Transcripción de entrevista	107
Anexo 7. Matriz de operacionalización Metodológica.....	109
Anexo 8. Codificación de entrevista.....	110
Anexo 9. Ejemplo de Matriz sistematización de entrevistas y grupos focales.....	111
Anexo 10. Ejemplo de Ficha bibliográfica de documentos oficiales	112
Anexo 11. Ejemplo evaluación de rigor de los actores involucrados en la implementación	113

1 INTRODUCCIÓN

La presente investigación plantea como objetivo caracterizar la implementación de las políticas públicas que previenen y atienden los casos de violencia sexual y física en las mujeres del Municipio de San José del Guaviare. Para ello fue necesario partir de una descripción de las políticas públicas, para luego identificar a los actores y los recursos empleados en su implementación, además se analizaron los procesos de implementación, finalmente se develan algunos de los resultados tempranos e intermedios de la implementación de estas políticas públicas.

A partir de aquí, el lector se encontrará con un marco analítico en torno a la manera en la que aun hoy, a comienzos del siglo XXI, la violencia contra la mujer continúa siendo un problema de tipo estructural que afecta de manera profunda a muchas mujeres de amplios sectores de la sociedad, sin importar su condición socioeconómica, nacionalidad, religión o formación profesional. Bajo esta línea analítica, la investigación identifica algunos referentes internacionales en materia normativa, teórica y conceptual, construidos a lo largo de las últimas décadas con el objetivo de atender, prevenir, mitigar y erradicar los casos de violencia sexual y física en contra de la mujer, la misma revisión se hizo para el caso colombiano.

El referente teórico se desarrolla alrededor de política pública, mujer y violencia con el fin de que el lector pueda establecer la relación entre estas categorías y se facilite a partir de allí, la comprensión de cómo es fundamental la inclusión de un enfoque de género en las políticas públicas para la construcción de procesos efectivos, de atención, prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

A continuación se presentan los resultados que han tenido en el municipio de San José del Guaviare las políticas públicas de prevención y atención contra la violencia física y sexual contra la mujer, a partir de dos ejes; por un lado, el análisis tanto del marco normativo colombiano como de las distintas políticas públicas con respecto a la materia, y por el otro a partir de las percepciones que tienen los actores sociales en este municipio del territorio nacional, respecto al proceso de implementación de dichas políticas.

Finalmente, el lector encontrará una serie de recomendaciones con respecto a las herramientas e instrumentos a analizar en el momento de implementar políticas públicas de este tipo, en municipios con características similares a los de la zona de estudio; así como, recomendaciones relacionadas con la inclusión de aspectos socioculturales y políticos que han sido ignorados en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas para la prevención de la violencia física y sexual contra la mujer.

2 ÁREA PROBLEMÁTICA Y PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Alrededor del mundo y durante años, las mujeres han experimentado discriminaciones de tipo religioso, social, cultural, político y económico; sin embargo, no siempre fue así, la autora Eisler (2005) manifiesta que en el período prehistórico paleolítico, los imaginarios sobre el cuerpo de las mujeres estaban relacionados con la divinidad, el poder de regeneración y la transformación, conceptos lejanos a lo que, desde hace un tiempo empezó a significar ser mujer y que se vinculó estrechamente con la violencia, o así lo evidencian estudios internacionales.

En el año 2017 el Instituto Georgetown para la Mujer, la Paz y la Seguridad de Washington y el Instituto de Investigación sobre la Paz de Oslo, elaboraron una investigación que incluyó a 153 países, el informe integró estadísticas de la ONU, del Banco Mundial y la firma Gallup, buscando determinar en qué países es más o menos favorable ser mujer teniendo en cuenta tres factores como son: la inclusión, la justicia y la seguridad:

La inclusión (abarca todo lo que hace libres a las mujeres para tomar decisiones en lo social, lo económico y lo político, como el nivel de empleo y educación, el acceso a tecnologías como los teléfonos móviles y la representación parlamentaria), justicia (reconocimiento en las normas del país, participación en trabajos fuera del hogar, negocios, tratamiento de la sociedad) y seguridad (en la familia, la comunidad cercana y la sociedad nacional). (El HuffPost, 2017, párr. 7)

La investigación concluyó que Islandia es el país en el que las mujeres se encuentran en mejor situación, seguido de Noruega, Suiza, Eslovenia y España; los peores países son Siria y Afganistán.

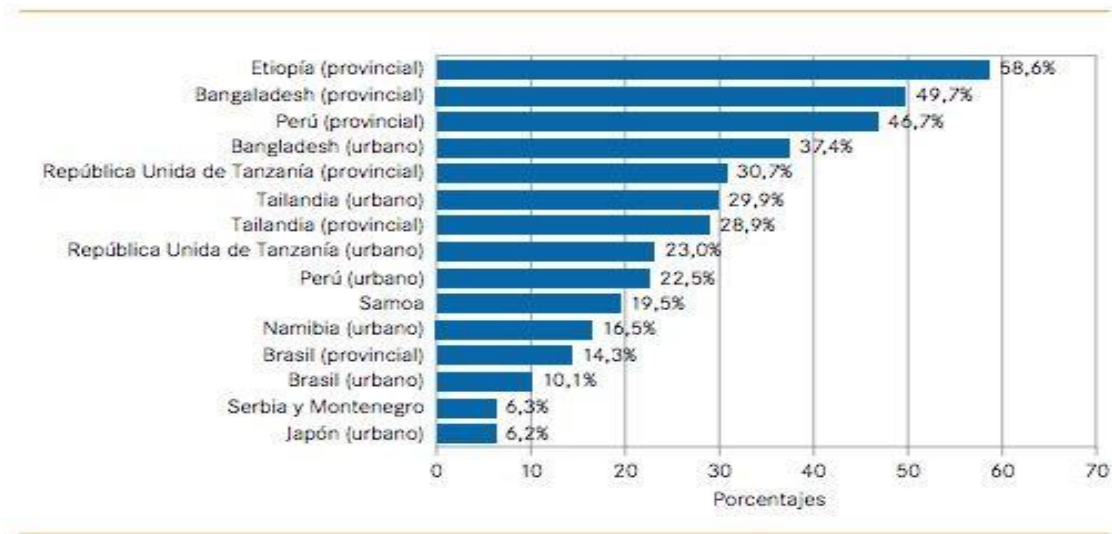
Al revisar dicho informe, Colombia en el ranking de los 153 países se encuentra entre los países medios, pero se acerca más a los peores que a los mejores, ocupando el puesto 96. Siendo este hecho preocupante, en tanto muestra, que si bien las mujeres en el país no se encuentran en una situación deplorable en términos de sus condiciones de vida y posibilidades de desarrollo; estas aun, están en una situación delicada en términos de protección de derechos, acceso al mercado laboral y protección contra la violencia de género.

Según la Organización mundial de la Salud – OMS- la violencia contra las mujeres es todo acto de violencia de género que resulte, o pueda tener como resultado un daño físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada. (Organizacion Mundial de la Salud [OMS], s.f., párr. 1)

América Latina y el Caribe son las regiones del mundo con mayor violencia hacia las mujeres, una situación que es más crítica en Centroamérica y México, regiones violentas contra las mujeres fuera de un contexto de guerra, el cual está marcado por patrones culturales, la presencia de pandillas y carteles del narcotráfico. En estos países se presenta la mayor tasa del mundo de violencia sexual contra las mujeres fuera de la pareja y la segunda mayor por parte de la pareja actual o pasada. De igual manera, en Honduras, el Salvador, Guatemala y México el problema del feminicidio está representando niveles epidémicos (El Espectador, 2017).

La OMS en un estudio del año 2015, identificó cuales son los países con más casos de violencia sexual:

Figura 1. Países con más casos de violencia sexual



Fuente: Organización Mundial de la Salud (2015)

Revisando el contexto suramericano, se encuentra que en los casos de violencia sexual por tasa de 100 mil habitantes, Perú, Brasil y Bolivia son los países de la región con más casos, sin embargo, la tasa de Colombia 14.74, es alta frente a la de países como Canadá que la tienen en 1.42. Otro aspecto que llama la atención es la alta tasa de Estados Unidos 36.71, lo que sugiere que mejores condiciones socioeconómicas, no necesariamente, garantizan una vida libre de violencia para las mujeres.

El informe Forensis del año 2014 del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses -INML-CF registró 14.211 casos de violencia contra niños y niñas, con una tasa más alta en niñas de edades entre 10 y 17 años, identificando como principales agresores a los padres y madres. En cuanto a violencia sexual, las niñas de edades entre 5 y 14 años tienen la mayor tasa de registro con un total de 19.617 casos. Más adelante, en el año 2016 la Corporación SISMA Mujer también con cifras del INML-CF, identificó lo siguiente:

Tabla 1. Agresiones contra mujeres y niñas en 2016

Las mujeres y las niñas son el 51% de la población en Colombia y representaron en 2016:
El 59,13% de los casos de violencia intrafamiliar.
El 85,32%; de los casos de violencia sexual. Las niñas y adolescentes fueron la población de mujeres más afectadas por la violencia sexual puesto que representaron el 85% de los casos contra mujeres.
El 86,21% de los casos de violencia por parte de la pareja o ex pareja.
El 74,42% de las víctimas de homicidios perpetrados por la pareja o ex pareja.

Fuente: Corporación SISMA Mujer (2017)

Las niñas y las adolescentes fueron la población de mujeres que más sufrieron la violencia sexual en el año 2016, de los 18.257 casos registrados por el INML-CF, 15.524 correspondieron a niñas y adolescentes, es decir el 85,32% del total de mujeres agredidas, de este grupo las niñas entre 10 y 13 años son las más afectadas (39,86%), seguidas por las que tienen entre 5 y 9 años de edad (24,45%). Del mismo modo, en mayo de 2018 Sisma Mujer publicó el boletín número 15, donde analizó el comportamiento de la violencia

sexual contra mujeres y niñas en Colombia durante los años 2017 y 2018, en donde se expone lo siguiente:

Tabla 2. Violencia sexual en mujeres y niñas 2017 y 2018

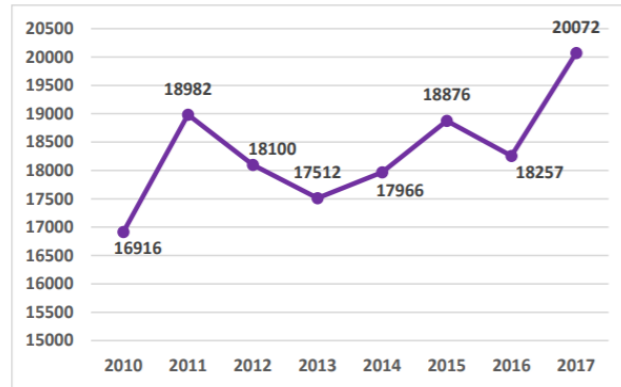
Las mujeres y las niñas son el 51% de la población en Colombia y representan:
Entre el 86% y el 87% de los casos de violencia sexual según el INML-CF (2018) y la DIJIN respectivamente (2018).
El 82% de los casos de violencia sexual en el contexto de la violencia sociopolítica (INML-CF, 2017).
El 92% de los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado (RUV- UARIV, 2018).

Fuente: (SISMA MUJER, 2018)

Dichas cifras corresponden al año 2017 y de enero - abril de 2018, reportadas por el Centro de Referencia Nacional sobre Violencia Colombiana del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses a través de los Tableros de Lesiones No Fatales de Causa Externa en Colombia Año 2017 y 2018 (cifras preliminares), de igual forma incluyó cifras sobre delitos sexuales provenientes de la Dirección de Investigación Criminal (DIJIN) de la Policía Nacional que tiene a su cargo el Sistema Estadístico Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) y se utilizaron las cifras de 2016 y 2017 sobre violencia sexual en el marco del conflicto armado del Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) .

El boletín permite identificar que las mujeres, especialmente, las adolescentes y niñas, continúan siendo las principales víctimas de violencia sexual, de los 20.072 casos reportados por INML-CF en el año 2017, 17.261 corresponden a niñas y adolescentes. Las niñas entre 10 y 14 años son las más afectadas con 49,53%, seguidas por las niñas que tienen entre 5 y 9 años (24,9%). Conforme a las cifras previas, se evidencia un aumento de la violencia sexual en Colombia con un incremento porcentual de 9,94%, pasando de 18.257 casos de violencia sexual en 2016 a 20.072 casos para 2017. Como se evidencia en la siguiente figura:

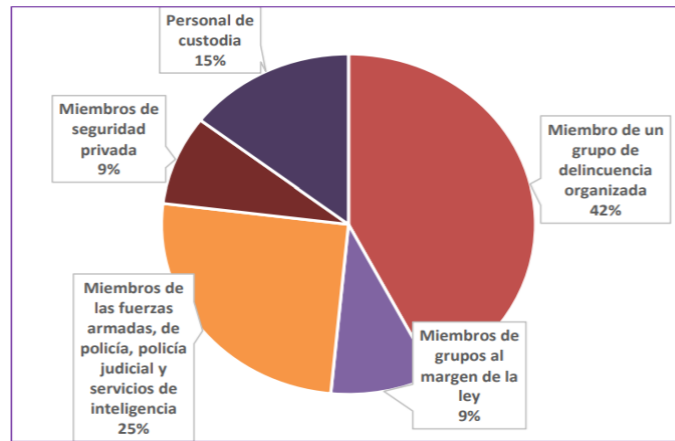
Figura 2. Comportamiento de la violencia sexual contra las mujeres en Colombia 2010-2017



Fuente: (SISMA MUJER, 2018)

En los años 2016 y 2017 son los miembros de grupos de delincuencia organizada los mayores presuntos responsables de la violencia sexual contra las mujeres en el contexto de la violencia sociopolítica. En el 2017, estos grupos representaron el 42,42% de los casos. Dentro de esta categoría, fueron las Bandas criminales los presuntos agresores que mayor participación tuvieron con el 78,57% del total de hechos vinculados a la delincuencia organizada; y 33,33% del total de casos de violencia sexual contra las mujeres. En segundo lugar, se encuentra la fuerza pública, miembros de las fuerzas armadas, de policía, policía judicial y servicios de inteligencia con un 25,45% y, en tercer lugar, el personal de custodia, quienes actuaron como presuntos agresores en el 14,54% de los casos, como se puede evidenciar en la siguiente figura:

Figura 3. Presuntos responsables de delitos sexuales contra las mujeres en Colombia en 2017 en el marco de la violencia socio-política



Fuente: (SISMA MUJER, 2018)

Todo lo anterior refleja que la violencia contra las mujeres en Colombia es una problemática grave y que va en aumento, que además de ser compleja y multicausal, involucra también a otros sectores poblacionales vulnerables: las niñas y los niños.

El homicidio de niños y mujeres representa la extrema violencia, es la última consecuencia de la violencia física, para las mujeres se creó el concepto de feminicidio, dicha palabra proviene del inglés femicide y se refiere al asesinato de la mujer por el simple hecho de ser mujer.

En Colombia, según Rivera (2018) en el año 2016 medicina legal arrojó la cifra de 731 asesinatos de mujeres, en el año 2017 se registraron 940 muertes violentas, de las cuales, 139 fueron asesinadas por sus parejas o exparejas. El mismo autor, refiere que al 3 de marzo del año 2017 y desde la promulgación de la ley del feminicidio en Colombia (1761 de 2015), únicamente 52 personas habían sido condenadas por feminicidios (1 en 2015, 37 en 2016 y 14 en 2017), para la misma fecha, había 122 casos con imputaciones y 122 más, con escritos de acusación (lo que evidencia la lentitud y dilatación de los casos).

Ahora bien, en lo que respecta al Municipio de San José del Guaviare, territorio históricamente afectado por el conflicto armado, el narcotráfico y la falta de presencia

institucional, selvático, de clima húmedo y vías de difícil acceso, catalogado de sexta categoría, territorio inminentemente rural y forestal con una débil institucionalidad y cuyo principal renglón económico fue la coca. Es un Municipio con limitadas capacidades técnicas y financieras que restringen y coartan el interés de la institucionalidad por priorizar, evidenciar y abordar las violencias contra las mujeres en la agenda pública. De acuerdo con, datos del INML-CF, para el año 2014 se presentó una tasa de violencia intrafamiliar mayor a la departamental, siendo las mujeres las principales víctimas, el 98% de los casos registrados en el Departamento del Guaviare ocurrieron en el Municipio, de los que el 81% de las víctimas fueron mujeres.

Asimismo, en San José del Guaviare el 68% de los casos de violencia intrafamiliar corresponde a violencia de pareja en mujeres, también, el 79% de los casos de violencia sexual afecta a mujeres (con una tasa de 66,15 por 100.000 habitantes superior a la presentada en el Departamento que es del 40.9% y en el país de 44.30%); en el marco del conflicto armado del total de casos de desaparición presuntamente forzada reportada por medicina legal, el 62,5% de los casos son de mujeres.

Referido a este contexto, es de donde surge el interés investigativo por analizar la implementación de las políticas públicas que determinan la prevención y la atención de las mujeres víctimas de violencia física y sexual, entendido el tema como un problema público, se requiere identificar qué medidas institucionales se han desarrollado y en qué medida funcionan, de ahí surge la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuáles son las características de la implementación de políticas públicas que previenen y atienden la violencia física y sexual de mujeres en el Municipio de San José del Guaviare?

3 ANTECEDENTES

La violencia de género es considerada como una problemática de salud pública, principalmente por los altos indicadores de violencia física y sexual en mujeres y niñas, ésta violencia se ubica mayoritariamente en el ámbito de la familia, por ser las parejas y las ex parejas, los padres, padrastros y abuelos los principales victimarios de las mujeres y las niñas, es decir, hay una relación evidente entre violencia de género y violencia intrafamiliar.

La anterior observación surgió del análisis conjunto de los artículos, no obstante, cabe advertir que en la búsqueda sistemática se encontró escasa bibliografía que analizara de manera concreta y profunda dicha relación, tampoco aquella que diera cuenta de las particularidades que tiene la violencia de género sobre las niñas, ya que se habla de manera generalizada sobre la violencia en contra de niños, niñas y adolescentes, sin detenerse en las particularidades de cada grupo poblacional, de igual forma, sucedió con bibliografía enfocada a las características de la implementación de las políticas que abordan dichas violencias y, sobre la prevención de la violencia de género (se encontraron algunos artículos enfocados a los ámbitos escolar y adolescente).

Por otro lado, los estudios reiteran que a pesar de la amplia legislación internacional y nacional sobre la violencia de género, en el mundo siguen ocurriendo casos extremos de violencia física y sexual sobre las niñas y las mujeres, los artículos describen que se debe mayoritariamente al carácter estructural de dichas violencias, la cultura que normaliza y justifica la violencia sobre las mujeres y niñas, un contexto histórico que otorga mayor poder y reconocimiento al hombre que a la mujer y por lo tanto, que justifica subordinar y desvalorizar a las mujeres y niñas al asignar determinados roles (de cuidado, sexualidad, maternidad y crianza a las mujeres y, de generación de ingresos, autoridad y vida pública a los hombres). Es decir, que las políticas públicas y las acciones se han centrado en la atención de las víctimas y la sanción de los victimarios y, se ha dejado de lado, la mirada histórica y cultural del problema, que en sí es la causa de la violencia física y sexual.

Los resultados de la búsqueda de antecedentes se organizaron en tres (03) categorías: la primera relacionada con los conceptos de violencia de género, la segunda con normatividad y la tercera con la atención a las mujeres víctimas de violencia de género. Los estudios tuvieron origen en diferentes Países: España, Chile, Argentina, Ecuador, Bolivia, México, Brasil y Colombia; en todos los artículos hay convergencias y diferencias, sin embargo, todos coinciden en evidenciar que aún falta mucho para lograr disminuir los indicadores de violencia contra las mujeres y niñas y, sobre todo, erradicar las raíces estructurales de la violencia.

Sobre la primer categoría, se identificó que el concepto tradicional de violencia de género se refiere a la violencia que sufre la mujer en el marco de una pareja heterosexual, lo que excluye otras expresiones de pareja, de género e integrantes de la familia que también sufren violencias (homosexuales, transgéneros, hijos, ancianos) razón por la cual, algunos artículos recomendaron el concepto de violencia doméstica o violencia intrafamiliar que agrupa la diversidad de integrantes en la familia:

No sería adecuado hablar de violencia de género, puesto que sería caer en una suerte de discriminación y dejar de lado que la violencia va más allá del sexo, más allá de la persona, ya que la violencia afecta a toda la familia y entorno, sobre todo a los hijos, y al hablar de violencia de género, inmediatamente se excluye a estos (Cruz, 2017, p. 228)

Sin embargo y de manera contradictoria, en otros estudios, si se estableció la importancia de diferenciar dicho fenómeno en cada grupo poblacional (violencia en las mujeres, las niñas, los niños, los ancianos) conforme a sus características y ciclo vital. Llama la atención el concepto de género que ve a las mujeres como víctimas y lo lleva a la resistencia, entendiendo que la raíz de la violencia sobre las mujeres recae en el cuerpo:

Las relaciones de poder han cobrado vida en una diversidad de hechos y manifestaciones, que se regulan a través de la manipulación y control del cuerpo, los cuerpos de las mujeres se tratan de controlar porque reproducen biológica, cultural y simbólicamente un colectivo o un orden moral. (Galindo y Herrera, 2017, p. 107)

Respecto a la segunda categoría sobre normatividad, el sistema jurídico penal enfatiza el análisis de la violencia de género en la concepción de víctima y victimario, lo que

invisibiliza el carácter estructural de la violencia. Debe de superarse el ideal de que mediante la expedición de una ley se solucionará un problema público, ya que los aspectos culturales y sociales y su adecuado abordaje, son trascendentales; de igual forma, debe reflexionarse e identificar cuando la ley desde su concepción trae consigo estereotipos que multiplican la violencia.

La sociedad confía y atribuye la tarea de cambiar esta desigualdad estructural, a partir del derecho penal, lo cual es tarea casi imposible ya que las leyes están determinadas por un contexto social y cultural que responde a la idiosincrasia propia de cada país (Cruz, 2017, p. 231)

Por otro lado, en un estudio comparativo entre Colombia y España, en materia de violencia de género en el periodo de tiempo 2004-2014, en ambos países se dio el apalancamiento de legislaciones que regularon y trataron el problema a través de la convergencia de diferentes actores institucionales y ciudadanos que hicieron surgir una revolución legislativa en tanto “los marcos normativos y su incidencia en el tema de violencia intrafamiliar y de género es reciente en Colombia y en España y coincide con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica 1 de 2004 (España) y la Ley 1257 de 2008 (Colombia)” (Londoño, Rubio, y Castro, 2017, p. 134)

Existe una diferencia radical entre ambos países en el tratamiento judicial de la violencia de género, ya que en España la atiende un organismo judicial especializado en violencia sobre las mujeres, es decir tiene incluida la perspectiva de género en su accionar, en Colombia la tiene a cargo una figura administrativa no especializada en violencia de género, como lo son las comisarías de familia:

Las medidas de protección constituyen el corazón de un sistema eficaz para enfrentar la violencia de género. La diferencia central entre el caso español y el colombiano se refiere a la legitimidad y competencia de quienes dictan estas medidas. En España, las medidas se asumen directamente por los juzgados de violencia sobre la mujer y las órdenes de protección van dirigidas a los servicios sociales o instituciones asistenciales dependientes de las administraciones públicas, como hospitales y servicios de orientación jurídica de los colegios de abogados. En Colombia se optó por una respuesta institucional de tipo administrativo policivo, las denominadas comisarías de familia. Esta institución genera muchas críticas, por tratarse de funcionarios no especializados; porque la atención brindada a la problemática de violencia intrafamiliar y de género es insuficiente; y porque estas

instituciones no generan la suficiente confianza en las mujeres para acercarse a denunciar. (Londoño et al., 2017, p. 148)

Respecto a la última categoría, sobre atención a las mujeres víctimas de violencia de género, un estudio hecho en Colombia estableció que la atención de las víctimas de violencia sexual en los hospitales presenta limitaciones: en los insumos, en el espacio físico y el recurso humano; vacíos en los diagnósticos, registros y la orientación interdisciplinaria de los casos. La atención de la violencia sexual en los hospitales evaluados no evidenció un enfoque diferencial. La atención presentó debilidades relacionadas con la inexistencia de un equipo interdisciplinario, la falta de entrenamiento del personal y una deficiente coordinación intersectorial (Moreno et al., 2013).

Cuando se aborda el aspecto psicosocial de la atención, se deja claro que no basta con atender las lesiones físicas de la violencia sexual, sino que también debe abordarse la atención psicológica que es la que permite buscar alternativas para que la mujer reconstruya su identidad, su dignidad y le permita valorarse nuevamente, además, planteó que integrantes de la familia como la pareja, también deben vincularse a este proceso para evitar que la víctima sea juzgada por su familia Samudio y Arévalo (2012) . La ausencia de intervención terapéutica temprana en personas abusadas sexualmente puede incrementar los efectos negativos del evento, en tanto

Cuanto menor sea el tiempo transcurrido entre el evento de abuso sexual y el inicio de la terapia, mejores serán los resultados de los tratamientos en síntomas como la depresión, la rabia, la disociación y el aislamiento; por el contrario, las personas que pasan mayor tiempo sin ser intervenidos presentan una sintomatología mayor. (Vallejo y Córdoba, 2012, p. 21).

Ante la importancia que reviste el abordaje terapéutico y psicosocial en la atención de las mujeres y niñas víctimas de un evento traumático como la violencia sexual, es inevitable preguntarse por la calidad de dicha atención en Colombia, es más, ¿se está desarrollando dicha atención? Los autores contestan que los programas profilácticos y terapéuticos para las víctimas, son letra muerta a la hora de crearse e implementarse.

Por otro lado, algunos estudios recalcan la necesidad de una perspectiva de Justicia de Género, la cual es trascendental para que el sector justicia tenga pertinencia y efectividad en la atención de las mujeres víctimas, ya que este sector tiene un protagonismo en la atención de las mujeres y actualmente no lo está haciendo bien, en él se reflejan los prejuicios, la impunidad y la doble revictimización de las mujeres:

En términos de justicia, las mujeres han manifestado su necesidad de encontrar a la mano operadores y operadoras jurídicas con perspectiva de género que apoyen su denuncia y garanticen una atención sensible a su condición. Por lo tanto, para la justicia de género es primordial formar y sensibilizar a funcionarios y funcionarias públicas, sin olvidar reglamentar que la ley y los operadores de justicia deben dejar de lado prejuicios y estereotipos arraigados históricamente, para evitar que las mujeres peticionarias resulten sumergidas en un proceso de victimización secundaria en el que sus causas son convertidas en consecuencias de fallos judiciales contrarios a sus intereses. (Pérez, 2010, p. 49)

Además de los prejuicios, existen otras fallas en la atención a mujeres víctimas de violencia de género, la cual debe ser integral y oportuna:

Según Amnistía internacional (2004), toda mujer víctima de violencia sexual requiere de una asistencia médica inmediata, un seguimiento médico que atienda las posibles consecuencias de los hechos violentos, un paquete de anticoncepción de emergencia, un tratamiento oportuno para evitar y/o controlar las ETS, debe tener garantizada la atención psicológica para ella y para su familia y una atención médica y legal oportuna. Los tipos de atención ofrecidos a las mujeres, son básicamente los de la atención jurídica, en salud, psicosocial y de protección, cada uno de los profesionales según la función que desempeñe brinda asesoría, acompañamiento, apoyo u orientación. (Pérez, 2010, p. 95)

Entre las fallas y dificultades en el proceso de atención, se encuentra que la violencia sexual se esconde e invisibiliza porque se encubre en otro tipo de delitos como: violencia “Intrafamiliar, lesiones personales o efectos del conflicto armado, lo cual desvirtúa la gravedad de los hechos y omite las numerosas lesiones que, sobre la identidad, la dignidad y el cuerpo se presentan” (Pérez, 2010, p. 15); otras dificultades identificadas son:

La inadecuada atención de las autoridades con la impunidad, la falta de información sobre los derechos y procedimientos, el mantenimiento de la falsa creencia de que la indeterminación del autor impide la judicialización de los casos, la tipificación distorsionada de los hechos denunciados, la pretendida neutralidad de la justicia, la falta de formación de los operadores. (Pérez, 2010, p. 52)

Para abarcar dichas dificultades en la atención, se propone vincular activamente los sectores responsables de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, a través de la incorporación de la perspectiva de género en los dispositivos de planeación de los Municipios: los planes de desarrollo, los decretos, los acuerdos y las políticas públicas. Lo cual aún no es suficiente, porque se debe lograr la efectividad y la articulación de dichos actores y sectores, ya que se identificaron dificultades relacionadas con la falta de eficiencia del gobierno, suministro de información confiable y la falta de articulación institucional de quienes hacen parte y son responsables de la ruta de atención:

Existen algunos desacuerdos relacionados con la falta de coordinación interinstitucional, la falta de conocimiento y uso de algunos de los servicios de los que disponen otras instituciones, es decir se vinculan a la falta de una comunicación asertiva entre todas las instituciones, pues aunque se pueda trabajar de manera coordinada con algunas de ellas, el proceso de atención integral se garantiza con la adecuada interlocución de todas aquellas instituciones que puedan aportar para el restablecimiento y garantía de derechos de las mujeres víctimas de violencias. (Pérez, 2010, p. 85)

Por otro lado, las limitaciones presupuestales son una gran restricción, muy pocas veces se desembolsan recursos significativos para el desarrollo de acciones, propuestas, programas y demás elementos de política pública. No es suficiente con que exista una oficina para la mujer o una persona contratada como enlace de género.

La falta de asignación de recursos para implementar acciones y fortalecer las instituciones responsables de atender la violencia de género, configura una violencia institucional de tipo estructural “En un nivel de violencia estructural, se puede advertir la falta de voluntad política y de inversión de recursos por parte de las autoridades para apoyar a las instituciones que atienden el problema de la violencia contra las mujeres” (Evangelista, Tinoco, y Tuñón, 2016, p. 61)

También, la corrupción hace parte de la violencia institucional, donde el tráfico de influencias permite la impunidad de los agresores, lo que genera una sensación en el colectivo de mujeres de ineficacia de la denuncia y de normalizar en la cultura la violencia en contra de las mujeres.

La atención institucional en la mayoría de los casos no ofrece ninguna alternativa de escape y se ubica como parte del círculo de la violencia que viven las mujeres, pues las regresa al punto en el que comenzaron sus intentos por salir. La diferencia radica en que las mujeres regresan en peores condiciones al estar más vulnerables y enfrentarse a un alto nivel de impunidad por parte de las autoridades. (Evangelista et al., 2016, p. 64)

A manera de síntesis, la mayoría de los estudios aquí revisados, coinciden en lo trascendental que es reconocer y aprender la historia, los antecedentes y el contexto de la violencia de género, la condición socio histórica preexistente que crea desigualdades entre sexos/géneros que es la matriz de las diversas violencias.

Los estudios en su conjunto priorizan y problematizan sobre el sistema jurídico, lo establecen como la principal acción para enfrentar el problema de la violencia de género, algunos también critican que sea así, ya que es insuficiente por sí mismo para cambiar la desigualdad estructural que genera la violencia hacia las mujeres, de igual forma, dicho sistema es ineficiente y requiere de una urgente reforma, porque los aparatos de justicia e instituciones que juzgan la situación desconfían de las denuncias, las juzgan, las omiten y minimizan la gravedad de los hechos, es decir, re victimizan a las víctimas.

De igual forma, se requiere que los espacios de concertación y articulación institucional creados específicamente para el abordaje de la violencia intrafamiliar y sexual (donde se han logrado establecer porque son pocos los Municipios que los tienen en Colombia) sean operativos, superen el discurso, la tramitología y la inercia, para llegar a la articulación institucional entre las entidades responsables de la atención.

También, se necesita la disponibilidad de recursos para el desarrollo de acciones, propuestas, programas y demás elementos de política pública, se requieren equipos de trabajo, invertir en las instituciones involucradas en la atención, establecer casas refugio donde no hay y la transversalización en todas las áreas y dependencias. Se requiere de un proceso de monitoreo y evaluación del proceso de protección y restablecimiento de derechos de las mujeres y niñas víctimas de la violencia de género, ya que se actúa de forma reactiva conforme a los casos que se van presentando.

4 JUSTIFICACIÓN

La presente investigación se hace para aportar a la generación de nuevo conocimiento en torno a la implementación de políticas públicas que abordan la prevención y atención de la violencia sexual y física en las mujeres en contextos de municipios del país afectados por el conflicto armado y ubicados en zonas periféricas de la geografía social y política de la nación.

Con fundamento en conocimiento e investigaciones previas, contribuye a generar recomendaciones de política pública que mejoren las probabilidades de éxito, la solución y comprensión de la violencia de género, ya que los indicadores de dichas violencias continúan en aumento y, a pesar, de que la violencia física y sexual han logrado ser más visibles socialmente, aun no se logra disminuir y erradicar de manera sustancial, su multiplicación en la vida privada y en la vida pública.

La novedad de esta investigación radica en analizar el grado de cumplimiento en la implementación de las políticas públicas que abordan ambas violencias, en un Municipio rural, periférico, afectado por el conflicto armado y con condiciones geográficas y socio económicas vulnerables.

5 REFERENTE TEÓRICO

5.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Existen múltiples conceptos de lo que es una política pública, Dye (1978) refirió que es todo lo que el gobierno hace o deja de hacer, Roth (2002) estableció que el objetivo de las políticas públicas es orientar el comportamiento de personas o grupos de personas para resolver una situación problemática; para esta investigación, se tomará el concepto propuesto por el autor Gonzalo Ordoñez Matamoros:

La política pública es el conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles, viabilizan el logro de objetivos sociales. (Ordoñez, 2013, p. 31)

Esta definición no considera política pública a las acciones gubernamentales no intencionadas u omisiones no planeadas, de igual forma, excluye la definición de que las leyes per se, las manifestaciones de intención o de preocupaciones en discursos públicos o provisiones constitucionales son prueba de existencia de política pública. Es decir, la política pública es una selección consciente entre varias alternativas:

Un intento por definir y estructurar una base racional para la acción o la inacción donde tener una política pública es tener, además de los recursos necesarios y la voluntad alineada, razones o argumentos que soportan una forma de entender los problemas y sus soluciones. (Ordoñez, 2013, p. 32)

En este mismo sentido, el autor Franco (2017) después de analizar las diversas concepciones de política pública, presenta la siguiente definición:

Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.

5.1.1 Ciclo de Políticas Públicas

Existen diversos enfoques respecto al paso a paso de una política pública, sin embargo, los autores coinciden en al menos cuatro momentos: agenda, diseño, implementación y evaluación.

Figura 4. Ciclo de políticas públicas



Fuente: (Franco, 2017)

En la etapa de gestación, se detecta una demanda social que puede convertirse en un asunto de interés público, ya que existen problemas que despiertan, más que otros, la atención del Gobierno, en esta dirección el autor Corzo refiere que existen tres tipos de agenda: agenda pública que son los temas que la ciudadanía y los grupos de la sociedad buscan posicionar como susceptibles de atención por sus representantes, la agenda política que son los temas de los actores políticos que por su posición, tienen la capacidad de impulsarlos y, la agenda de gobierno que son las prioridades que un gobierno plantea a manera de proyecto y que materializa a lo largo de su mandato.

Según Roth (2002) el diseño obedece a la selección de una decisión que dará respuesta al problema público, dicha decisión es el fruto de la presencia de una multitud de actores políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos, morales que influyen con sus valores, intereses y recursos materiales e ideológicos. La decisión tomada, es el resultado de un largo y complejo proceso, que no es lineal y estrictamente racional, como lo establece el clásico modelo de la administración pública.

Ahora, la fase subsecuente denominada Implementación, es el proceso a lo largo del cual los objetivos y las decisiones públicas tratan de volverse realidad. Se trata de una etapa hasta cierto punto definida y delimitada con claridad y sencillez, pero cuya comprensión plena (tanto en términos teóricos como analíticos) implica consideraciones temporales (períodos de ejecución, fases de monitoreo); políticas (intereses particulares, valores diversos); administrativas (capacidades institucionales, distribución de recursos); espaciales (ámbitos geográficos, ámbitos de aplicación); y organizativas (redes de actores, relaciones de poder). Así, el proceso de la implementación se convierte fácilmente en el problema de la implementación (Grindle, 2009).

La evaluación, según Franco (2017), consiste en valorar los efectos para determinar cómo ha cambiado una situación una vez ha culminado la acción del gobierno. Sin embargo, también se puede hacer durante el diseño y la implementación. En etapa de diseño, se llama ex-ante, en etapa de implementación se llama evaluación concomitante y la evaluación de impacto se llama ex-post.

La presente investigación, se ubica en la fase del ciclo denominada implementación, por lo que a continuación, se procede a profundizar más al respecto:

5.1.2 Implementación de Políticas Públicas

En la literatura se encuentran dos enfoques sobre implementación de políticas públicas: el enfoque “Top-Down” o “de arriba hacia abajo” y el enfoque “Bottom-up”, o “de abajo hacia arriba”.

Top-Down: El libro de Pressman y Aaron (1998) “*Cómo las grandes expectativas de Washington se frustran en Oakland*”, abrió la discusión académica sobre implementación de políticas públicas. Los debates académicos y la construcción de los modelos teóricos para interpretar la implementación de políticas fueron, por lo tanto, una reacción a los hallazgos predominantemente negativos o críticos de dichas evaluaciones. La importancia de la obra de Pressman y Wildavsky (1998) radica en haber puesto de manera central el problema de la implementación como objeto de estudio, así como en sus propuestas teóricas que sirvieron para estructurar las preocupaciones intelectuales de este campo de estudio. Conceptualmente, Pressman y Wildavsky (1998) mencionan que la implementación se refiere al “grado en que han ocurrido las consecuencias previstas” de un programa, así como al “proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas” (Pressman y Wildavsky, 1998, p. 55). así pues, las políticas públicas son cadenas causales en las que, si existe X, entonces se seguirá Y. En este sentido, la implementación se convierte en la “capacidad de forjar eslabones subsecuentes de la cadena causal a fin de obtener los resultados que se desean” (Pressman y Wildavsky, 1998:56).

Y si la implementación es a la vez un proceso interactivo y de eslabonamiento de acciones, entonces los éxitos y fracasos de la implementación se centran en un eje fundamental: “la complejidad de la acción conjunta”. Esto se refiere a la cooperación, la colaboración y la coordinación de esfuerzos, recursos, intereses, estrategias.

La idea de la “complejidad de la acción conjunta” llama la atención sobre varios aspectos del proceso de implementación de políticas. En primer lugar, la acción conjunta es compleja por el número de participantes que intervienen en el desarrollo e implementación de una política. La implementación, como muestran Pressman y Wildavsky, no depende de la voluntad o acciones de un solo actor gubernamental, sino de la interacción de múltiples actores.

Otra contribución importante a la visión “top-down” de la implementación, es la de Bardach (1977) y su libro sobre *El juego de la implementación*. En este texto, Bardach

(1977) se dedica a revisar, analizar y conceptualizar los “juegos” que desarrollan a lo largo del proceso de implementación. Los distintos actores políticos, sociales y gubernamentales que intervienen en la implementación de una política, ya que poseen distintos intereses y recursos. Pero, además, estos actores ponen en marcha diversas estrategias específicas para “jugar el juego de la implementación”, teniendo a la negociación y la persuasión como sus principales herramientas de desempeño.

Bardach (1977) destaca que los juegos son una característica del proceso de implementación que puede afectar negativamente su desarrollo. Por ejemplo, cuando los actores desvían los recursos originalmente destinados a cumplir los objetivos de la política; distorsionan los objetivos mismos de la política o generan resistencias entre quienes intervendrán en la implementación, en vez de dedicarlos a la implementación (Aguilar, 2003). Así, la implementación se presenta como un proceso político, en el que cada actor busca favorecer sus intereses, ampliar sus recursos, o simplemente minar las posiciones de otros.

En la medida en que la implementación es un juego de tácticas y estrategias, de persuasión y negociación, Bardach también destaca la necesidad de que haya alguien que “arregle los juegos”. El “fixer”, o mediador reparador-ajustador, es un líder, un político, un funcionario con las capacidades y habilidades necesarias para negociar, persuadir, coordinar e incluso engañar si es necesario (Hill y Hupe, 2014).

Una segunda categoría de factores que influyen en la implementación de las políticas está estrechamente relacionada con la ley o decreto en los que se definen y describen las políticas mismas. En este punto, Sabatier y Mazmanian (2003) destacan la necesidad de preguntarse en qué medida una determinada ley estructura y organiza de forma coherente su propio proceso de implementación. ¿Los objetivos normativos se han definido y jerarquizado con precisión? ¿La teoría causal en la que se basa la política puede considerarse válida? ¿Los recursos financieros disponibles para la implementación son suficientes? ¿Las instituciones que colaborarán en la implementación se encuentran

claramente integradas? ¿La implementación de la política o programa se ha asignado a instituciones/funcionarios comprometidos con los objetivos normativos?

Sabatier y Mazmanian (2003) agrupan en una tercera categoría aquellas variables no normativas que condicionan la implementación. Se trata de las posibles transformaciones en las condiciones sociales, económicas y tecnológicas que pueden afectar el cumplimiento de los objetivos de las políticas; del nivel de atención que los medios de comunicación prestan al problema público en cuestión; del apoyo y recursos que el público, los grupos ciudadanos afectados y las autoridades políticas involucradas prestarán de forma continuada al cumplimiento de los objetivos de la política; y, finalmente, del liderazgo que serán capaces de ejercer aquellos funcionarios que sean responsables de alcanzar los objetivos últimos de las políticas implementadas.

En Flasco México (2018) construyeron un marco analítico en torno a las precondiciones que, de alcanzarse, caracterizarían un proceso de implementación perfecta:

- 1) Que las circunstancias externas a la institución responsable de la implementación no le impongan restricciones que impidan su actuación.
- 2) Que el programa por implementar cuente con suficientes recursos temporales y de otro tipo.
- 3) Que la combinación de recursos requerida esté disponible en el momento en el que sea necesario.
- 4) Que la política que será implementada se base en una teoría causa efecto que sea válida.
- 5) Que las relaciones entre causa y efecto sean directas, y que existan pocos o ningún vínculo intermedio
- 6) Que las relaciones de dependencia sean mínimas.
- 7) Que exista acuerdo y plena comprensión respecto de los objetivos por alcanzar.
- 8) Que las tareas estén completamente especificadas y estructuradas en una secuencia correcta.
- 9) Que existan comunicación y coordinación perfectas
- 10) Que las personas en puestos de mando puedan exigir y obtener absoluta obediencia.

El modelo Top Down se preocupa por el control en la implementación de las políticas públicas, sugiere reducir el número de participantes en el proceso de implementación. En este sentido, se trata de una visión jerarquizada de la implementación de las políticas:

Se trata de aquella visión que se instala en la parte superior de las estructuras organizativas; en el inicio de la cadena de la implementación y no en su punto final; en el gobierno nacional y no en el gobierno local; en la oficina de análisis de políticas y no en la ventanilla de servicio. (Flasco México , 2018, p. 19)

Sin embargo, según Roth (2002), este enfoque clásico que establece una cadena causal, donde si el actor A hace X acción, el actor B debe generar la acción Y, está relacionado con el enfoque de la administración pública racional (Weber, Fayol) de los años 50 y 60, donde la administración es un sistema unitario con una línea de autoridad sencilla y definida, observación estricta y uniforme de reglas y objetivos, una excelente coordinación e información entre las distintas unidades administrativas y recursos limitados (Lane, 1995), es decir, un modelo burocrático; sin embargo, a pesar de las críticas a este modelo por no considerar que el absoluto control de la condición humana es imposible, Roth manifiesta que dicho modelo es una pre condición o un sin el cual no, se pueden desarrollar los siguientes enfoques de implementación: gobernanza, gestión pública, enfoque contingente, la implementación como proceso y aprendizaje, la implementación como ambigüedad y simbolismo, enfoque bottom up, la nueva gestión pública, la gestión posburocrática, buen gobierno.

Roth (2002) manifiesta que en América Latina no se han desarrollado los principios básicos de la cultura burocrática, es decir, del clásico modelo burocrático: la imparcialidad, la legalidad, un sentido ético de los funcionarios públicos, la existencia de igualdad social y de un respeto democrático, que limitan en buena y cierta medida la discrecionalidad. Por el contrario, lo que se ha evidenciado es como “El clientelismo y la corrupción parecen más bien haberse adaptado a estas nuevas modalidades de gestión pública” (Roth, 2002, p. 210).

Estos nuevos enfoques de administración pública se han impulsado en América Latina por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con lo cual, la base se establece sobre una agenda neoliberal, de mercado y privatización y

de reducción de intervenciones y gastos estatales: Lo que ha derivado, entre otras cosas, en una ampliación de la brecha entre ricos y pobres y en particular, a la baja del nivel de sueldos, degradación de las condiciones laborales, el crecimiento del subempleo, la externalización de las tareas públicas mediante contratos de prestación de servicios, la pérdida de memoria institucional y el compromiso hacia las instituciones, el aumento de la rotación del personal, el fraccionamiento de los proyectos públicos que agudiza los problemas de coordinación, los cuales tampoco tienen garantía de sostenibilidad o de continuidad, “Los proyectos financiados por el sector público se transformaron en una bolsa de empleos para empresas, ONG y consultores a fines a los mandatarios de turno” (Roth, 2002, p. 211).

Por otro lado, en lo que respecta al enfoque *Bottom-Up*, algunos autores indican la necesidad de estudiar los procesos de implementación desde el lugar en que las organizaciones y servidores públicos entran en contacto con los ciudadanos. Entre los autores más destacados se encuentran Lipsky (1980) en vez de preocuparse por estudiar las cadenas causales, los puntos de decisión o las condiciones estatutarias, estudió directamente a aquellos actores que se encuentran en el último eslabón del proceso de implementación: los funcionarios públicos en las ventanillas de servicio; los maestros de escuela; los policías.

Los policías deciden a quién detener y qué tipo de comportamiento debe vigilarse. Los jueces deciden a quién dan una sentencia de libertad condicional o a quién pena con cadena perpetua. Los maestros deciden quién debe ser expulsado y quién debe permanecer en la escuela”. Desde esta perspectiva, la implementación es antes que otra cosa, interpretación y discrecionalidad. (Lipsky, 1996, p. 281)

Estos hallazgos de la realidad cotidiana de la implementación permitieron a Lipsky (1996) afirmar que resulta sencillamente imposible controlar los márgenes de acción de los tomadores de decisión del día a día. En la medida en que todos los días se enfrentan a situaciones distintas en las ventanillas, en las escuelas o en las calles, resulta simplemente inadecuado suponer que existirán mecanismos de control suficientes para eliminar la discrecionalidad de los actores que en última instancia implementan la política o programa

en cuestión. Más aún, el afán de las autoridades superiores por controlar los comportamientos de los implementadores, que suele traducirse en la introducción de más reglas y controles, paradójicamente deviene un incremento en la discrecionalidad de los funcionarios de ventanilla. Al aumentar las reglas y procedimientos, en lugar de ganar en claridad se gana en confusión y contradicciones potenciales que obligan a que los funcionarios de ventanilla, una vez más, interpreten discrecionalmente las reglas y apliquen su criterio para resolver las situaciones problemáticas que enfrentan (Lipsky, 1996).

El proceso de implementación, apunta Lipsky, se convierte en un proceso de rediseño de las políticas. Por consiguiente, el ciclo de las políticas deja de ser tal para convertirse en una realidad más compleja, donde diseño e implementación de políticas en buena medida se vuelven actividades simultáneas.

Desde otra perspectiva Elmore (2003) insiste en la importancia de analizar el proceso de implementación desde el punto final de la política, desde abajo y no desde arriba: “Mientras más cerca se esté del origen del problema, mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él” (p. 257). De acuerdo con Elmore, quienes diseñan las políticas no son necesariamente capaces de controlar los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan la implementación. Por lo tanto, el diseño prospectivo es impreciso como guía de acción.

La contrapropuesta de Elmore es la siguiente: en lugar de aplicar un diseño prospectivo, es mucho mejor utilizar un diseño retrospectivo. Éste supone comenzar en el punto final, en la última de las etapas del proceso de implementación. Por lo tanto, en lugar de comenzar por aclarar las intenciones de la política, el diseño retrospectivo comienza con el análisis y definición del comportamiento específico que vuelve necesario el diseño e implementación de una política pública determinada.

Así, en lugar de preocuparse por cómo maximizar el control ejercido, Elmore afirma que resulta más adecuado ocuparse en maximizar la capacidad de decisión de los actores que se encuentran más cercanos a los problemas que se buscan resolver. En este sentido, Elmore se interesa porque los involucrados en el diseño e implementación encuentren las fórmulas

de distribución de recursos y los mecanismos de acción que ayuden a potenciar la delegación de facultades y la discrecionalidad de quienes se encuentran en el punto final del proceso implementador.

En conclusión, el enfoque Bottom Up se centra en los problemas que ocurren ahí en donde se encuentran los servidores públicos y los ciudadanos, en donde la política pública se vuelve realidad concreta.

5.2 VIOLENCIA

Inicialmente se hará un acercamiento histórico con la intención de comprender los arraigos culturales, sociales y políticos en torno a la violencia hacia la mujer, para de ahí partir a las definiciones de las violencias actuales, que cabe anotar no eran definidas como tal, en otros tiempos históricos.

La autora Eisler (2005), identificó tres edades de la humanidad, la primera fue la edad matrística y se caracterizó por ser la edad de la colaboración y la honestidad, la siguiente fue la edad patriarcal, edad de la apropiación, la desconfianza, el control, la dominación y el sometimiento, la cual inició hace doce mil años y de la que surgió la cultura patriarcal como consecuencia del pastoreo; y finalmente, la tercera es la edad neomatrística, la edad del retorno a la honestidad y la colaboración, la cual abre paso a la biología del amor, al emocionar de la colaboración y el respeto, que solo puede surgir en el presente como una oportunidad latente, pasar a ella requiere de un acto intencional.

Para entender el origen de las discriminaciones y la violencia contra las mujeres hay que detenerse en la segunda edad, la edad patriarcal que fue donde inició dicha discriminación. Los cambios culturales ocurren como cambios en el emocionar, y en general pasan de manera espontánea, no intencional, si no hay cambio en el emocionar, no hay cambio cultural, cualesquiera sean los cambios tecnológicos o de las prácticas del hacer cotidiano que por otras circunstancias ocurran en el devenir de una comunidad humana.

El origen de la segunda edad se debe al origen de la vida pastora, según la autora, como resultado de una pérdida ocasional de la confianza de los adultos en las coherencias

naturales de la biosfera y el cosmos, al impedir a los lobos alimentarse de las manadas migratorias que ambos seguían, los padres impidieron a los lobos su normal acceso a los animales porque sentían que había pocos después de un crudo invierno y tampoco, hicieron los ritos para restituir esas coherencias, los olvidaron y no lo enseñaron a los niños, quienes aprendieron a excluir al lobo de su comida como algo legítimo, en un acto que abrió el camino para un cambio total del emocionar en el vivir y el convivir.

En resumen, el pastoreo aparece en el momento en que una familia comienza a controlar la movilidad de un grupo de animales silvestres migratorios y que el cambio en el emocionar cotidiano que ello implica, da origen al patriarcado como modo de convivencia e instala esta segunda edad, centrada en la desconfianza, el emocionar de la apropiación y que lleva de modo inevitable a la búsqueda del control de todo, la manipulación de la existencia y, con la manipulación de la existencia, el emocionar de la apropiación, el control de la procreación, la codicia, la dominación, el sometimiento, la discriminación, la enemistad, el bien y el mal, la lucha, la guerra, la esclavitud, la deshonestidad, el uso político del sexo y el sometimiento de la mujer al patriarca como autoridad total, en fin, el presente patriarcal.

En esta segunda edad, la organización sociosexual derivó en un modelo dominador y no participativo, que aceptó socialmente que un hombre matara por honor a una mujer, fuera su esposa, hija, hermana o madre. Se generó una obsesión por la dominación y el dolor y no por la vida y la alegría. Para mantener dicho orden de dominio rígido, se institucionalizó la violencia y el abuso como procesos de socialización específicos de género.

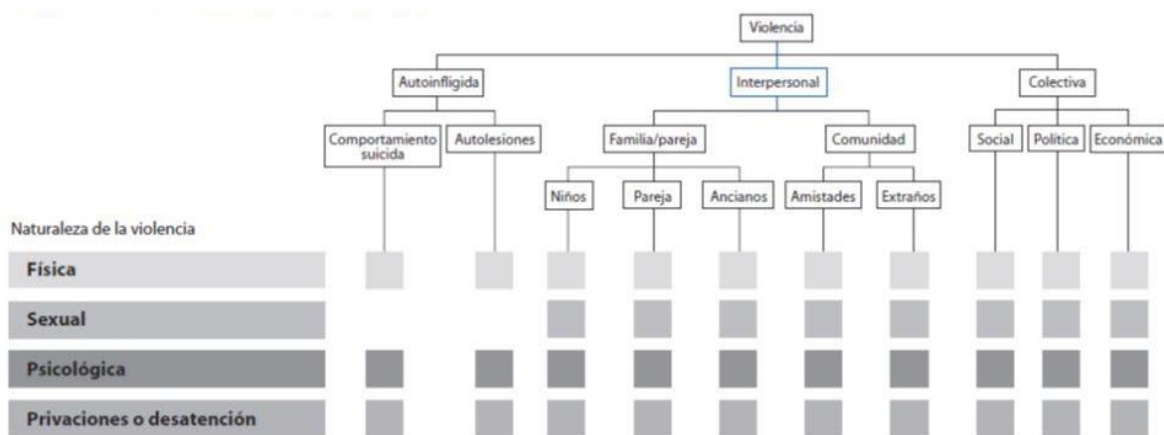
Luego en la línea del tiempo, en la época griega y romana, apareció la idea de que el cuerpo humano como parte de la naturaleza humana es inferior a la mente y el espíritu, más adelante San Pablo y San Agustín entraron con la noción cristiana de que el cuerpo humano y en especial el cuerpo de la mujer, es corrupto e incluso demoníaco, la interpretación de que la caída del paraíso fue provocada por una mujer, hizo que el sexo y el cuerpo humano fueran irreversiblemente corruptos. Eisler en este sentido, indica que el sexo y el nacimiento son los instrumentos de castigo eterno de Dios para toda mujer y hombre, este pecado original condena a la mujer a ser gobernada por el hombre, la obligación cristiana

de procrear sin placer y tanto a hombres y mujeres, a ser gobernados por reyes, emperadores y papas autocráticos con derecho a gobernar por mandato divino. En oriente, occidente, norte y sur se impuso la superioridad del hombre sobre la mujer y, se olvidó totalmente que alguna vez se adoró y se le respeto a ella y a la naturaleza.

En términos conceptuales, en la actualidad la Organización Mundial de Salud [OMS] (2002) define a la violencia como:

El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. (p. 5)

Figura 5. Tipología de la violencia según la OMS

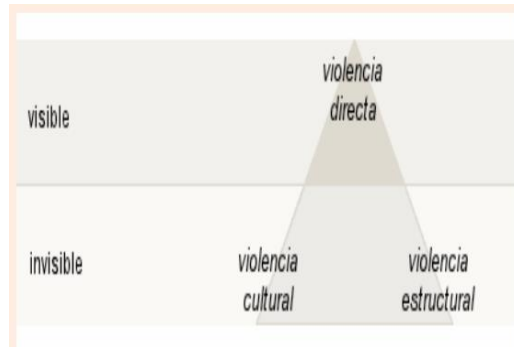


Fuente: (OMS, 2002)

De acuerdo a este esquema, en la violencia interpersonal se ubica la violencia familiar o de pareja, que es en donde principalmente ocurre la violencia contra la mujer.

El autor Galtung establece que existen tres tipos de violencia: violencia directa, estructural y cultural, como lo muestra la siguiente figura:

Figura 6. Triángulo de la violencia de Galtung



Fuente: (Galtung, 2003)

Según Galtung la violencia directa (golpes, insultos, homicidios) es la más visible pero está íntimamente relacionada con la violencia cultural y la violencia estructural, que son las dinámicas de fondo relacionadas con estereotipos, imaginarios, valores y representaciones sociales.

La violencia estructural se trata de la violencia intrínseca a los sistemas sociales, políticos y económicos mismos que gobiernan las sociedades, los estados y el mundo. Su relación con la violencia directa es proporcional a la parte del iceberg que se encuentra sumergida en el agua. La violencia cultural son «aquellos aspectos de la cultura, en el ámbito simbólico de nuestra experiencia (materializado en la religión e ideología, lengua y arte, ciencias empíricas y ciencias formales – lógica, matemáticas – símbolos: cruces, medallas, medias lunas, banderas, himnos, desfiles militares, etc.), que puede utilizarse para justificar o legitimar la violencia directa o estructural» (Galtung, 2003b). Sería la suma total de todos los mitos, de gloria y trauma y demás, que sirven para justificar la violencia directa. (Calderón, 2009, p. 16)

En relación, a la afectación que tienen dichas violencias sobre las necesidades humanas, los estudios para la paz hablan de paz negativa, cuando solo se aborda la reducción de la violencia directa, la reducción del sufrimiento u ofensa a las necesidades humanas básicas. Galtung plantea ir más allá de la satisfacción de las necesidades humanas básicas y, habla de buscar propuestas y estrategias para desarrollar y potenciar a los seres humanos, es decir la paz positiva, que se centra en la reducción de la violencia estructural y cultural.

La paz positiva implica el cambio de la estructura y organización social: el sistema económico, la pobreza, la inequidad en la distribución de la riqueza, el acceso a la salud, vivienda, educación; además de, otros aspectos y nuevas desigualdades, que actualizan y revolucionan el concepto de paz:

Diversidad cultural, desigualdades en el desarrollo técnico y científico, el género, la edad, la opción sexual, la situación territorial que facilita o limita el acceso a la oferta natural, las aptitudes físicas que potencian o constriñen la acción de los sujetos, la pertenencia o filiaciones a grupos que facilitan o limitan el trámite de iniciativas e intereses colectivos. (López, 2011, pp. 5-6)

5.3 VIOLENCIA DE GÉNERO

Según la base de datos de Health and Human Rights Info, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer ofreció la primera definición oficial del término violencia de género: todo acto de violencia de género que resulte o pueda resultar en sufrimiento físico, sexual o daño psicológico o sufrimiento a la mujer, incluidas las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en público o en la vida privada. La violencia basada en el género es un término general para cualquier daño que se cometa contra una persona y que resulte de las desigualdades de poder que se basan en los roles de género. Debido a que la violencia de género casi siempre tiene un impacto negativo mayor en las mujeres y en las niñas, el término de manera frecuente se usa de manera homóloga al término Violencia Contra la Mujer (VCM).

La autora Segato (2003) plantea que, a pesar de los avances estadísticos, los índices reportados de violencia contra las mujeres en los más variados países son altos, pero se calcula que representan no más que el 5 o el 10% de la incidencia real, que se encuentra, aún hoy, lejos de ser conocida. Además, en países donde conductas objetivamente maltratantes son aceptadas culturalmente, los índices son todavía más altos, es decir, la moral y la costumbre son indisociables de la dimensión violenta. La autora describe que, los procesos de violencia, a pesar de su variedad, son estrategias de reproducción del sistema, un sistema fundamentado en la subordinación basada en el género, la raza, la etnia,

la región, la nación o clase, mediante su refundación permanente y el permanente ocultamiento del acto instaurador:

Se trata de un fenómeno que parece asemejarse más a una situación de violencia estructural, que se reproduce con cierto automatismo, con invisibilidad y con inercia durante un largo período luego de su instauración, a este fenómeno lo mantiene en pie el sutil dialecto de la violencia moral o psicológica, andamiaje que organiza relaciones tensas e inevitablemente crueles. (Segato, 2003, p. 122).

La misma autora, establece que los rituales de iniciación masculina y los mitos de creación hablan de un poder basado en la conquista del estatus masculino mediante la censura de la mujer, dicho poder y estatus, deben sostenerse a toda costa, incluso, mediante la violencia sexual, física y psicológica:

Ese efecto violento resulta del mandato moral y moralizador de reducir y aprisionar a la mujer en su posición subordinada, por todos los medios posibles, recurriendo a la violencia sexual, psicológica y física, o manteniendo la violencia estructural del orden social y económico en lo que hoy los especialistas ya están describiendo como la "feminización de la pobreza". (Segato, 2003, p. 145)

De acuerdo a lo anterior, la violencia en sus diferentes tipos, es usada como un medio para sostener un orden predeterminado, el cual, no es natural, es construido socialmente, "por lo tanto, es posible afirmar que el sistema no se reproduce automáticamente ni está predeterminado a reproducirse como consecuencia de una ley natural, sino que lo hace mediante un repetitivo ciclo de violencia" (Segato, 2003, p. 146).

En síntesis, la violencia de género es un sistema, una construcción social que otorga poder a los hombres y subordinación a las mujeres, que busca sostenerse y replicarse, a través de la violencia física, sexual y psicológica.

5.4 VIOLENCIA SEXUAL

La Organización Mundial de la Salud [OMS] (s.f.) define la violencia sexual como:

Todo acto sexual, la tentativa de consumar un acto sexual, los comentarios o insinuaciones sexuales no deseados, o las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una

persona mediante coacción por otra persona, independientemente de la relación de ésta con la víctima, en cualquier ámbito, incluidos el hogar y el lugar de trabajo. (p. 2)

La OMS define la coacción como un concepto amplio que comprende intimidación psicológica y amenazas de daño, no sólo fuerza física.

En la mayoría de las investigaciones sobre violencia sexual, se emplea una definición operativa y restringida a relaciones sexuales forzadas, que excluyen específicamente: a) actos sin penetración contra adolescentes y mujeres adultas; b) intentos de penetración incompleta; y c) relaciones sexuales con penetración, que ocurrieron como resultado de formas más sutiles de presión, amenazas, coacción e intimidación, que las personas quizás no consideren fuerza física.

Segato (2003), en relación con la violencia sexual, plantea una contradicción entre moralidad y legalidad, describe que, en el discurso de los violadores (el cual recogió con un equipo de estudiantes de la Universidad de Brasilia), dichos hombres se revelaron como moralistas, “en este sentido, para muchos, en lugar de un crimen, la violación constituye una punición, y el violador, en lugar de un criminal, muchas veces se percibe a sí mismo como un moralizador o un vengador de la moral” (Segato, 2003, p. 31).

En este sentido, la moral se convierte en la justificación, en cuyo nombre los violadores racionalizan su acto. El desacato de esa mujer, que se convierte en un individuo moderno, ciudadana autónoma, esteriliza al violador, que restaura el poder masculino y su moral viril en el sistema colocándola en su lugar relativo mediante el acto criminal que comete. Según Segato, ésa es la economía simbólica de la violación como crimen moralizador, aunque ilegal.

5.5 VIOLENCIA FÍSICA

Larrain (1994) describe la violencia física como todos aquellos actos en que a la mujer alguna vez su cónyuge o conviviente le empujó, le pegó una cachetada o puñete, la pateo o mordió, la golpeó con un objeto, la forzó a tener relaciones sexuales, la quemó, la amenazó

con un arma o uso un arma para agredirla. La expresión máxima de violencia física contra la mujer es el feminicidio, que ocurre cuando la mujer muere.

La autora Jimeno (2004) estableció que el feminicidio a manos de la pareja o expareja de la mujer, es justificado culturalmente y perdonado jurídicamente, bajo las siguientes representaciones sociales: 1. La disputa y división entre lo racional y emocional, donde prevalece lo racional y se desestima lo emocional en la comprensión de la acción humana, aun cuando varios autores como Dyer (1978), Strauss y Quinn (1994), Bourdieu (1980), Kandel (1997), Oatley (1999), Ferry (2000), Vincent (1987) como se citó en Jimeno (2004) han sostenido que las emociones son acciones comunicativas y cognitivas inscritas en un contexto socio-cultural específico. 2. El honor y la justificación de la violencia para protegerlo, recuperarlo o vengarlo, concretamente la manera en que recae el honor masculino sobre la mujer, donde el comportamiento de la mujer determina la aceptación social del hombre con aspectos como la virginidad, la fidelidad o la ruptura de la relación; y finalmente 3. La representación del amor romántico con la muerte, donde el que mata incluso lo hace por amor y es perdonado.

Teniendo en cuenta que el espacio donde las mujeres más sufren la violencia sexual y física es el de la familia, a continuación, se describe el concepto de violencia intrafamiliar.

5.6 VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

Ruiz (2016) definió que la violencia intrafamiliar abarca todo aquel comportamiento de violencia física, sexual o psicológica que llega a poner en situación de peligro la seguridad o el bienestar de una persona del grupo familiar. También, se define como el comportamiento de las personas que recurren tanto a la fuerza física como al chantaje emocional.

Las amenazas que dan lugar al recurso a la fuerza física, entre las que se incluye la violencia sexual, tanto en la familia como en el hogar. Junto a este concepto se pueden incluir: el maltrato infantil, el incesto, el maltrato de mujeres y los abusos sexuales o de otro tipo contra cualquier persona que conviva en el mismo hogar. (Comisión Europea, 1999 como se citó en Ferrer y Bosch, 2003, p. 204)

Según Claramunt (2006), la violencia doméstica o intrafamiliar se puede definir como: toda acción u omisión que tenga como resultado el daño a la integridad física, sexual emocional o social de un ser humano, en el que debe mediar un vínculo familiar o íntimo entre el agresor y el agredido.

Las víctimas pueden ser niños, niñas, mujeres o ancianos, en esta investigación se hace énfasis en aquella violencia intrafamiliar que se da en el ámbito de la pareja, específicamente entre hombre y mujer, ya que también se puede dar entre parejas del mismo sexo.

5.7 VIOLENCIA DE PAREJA

La violencia infligida por la pareja es una de las formas más comunes de violencia intrafamiliar y de violencia contra la mujer, incluye maltrato físico, sexual o emocional y comportamientos controladores por un compañero íntimo (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2013). La violencia infligida por la pareja se presenta en todos los entornos y grupos socioeconómicos, religiosos y culturales. Los agresores más comunes en la violencia contra la mujer son compañeros (o excompañeros) íntimos de sexo masculino.

5.8 PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA FÍSICA Y SEXUAL

Respecto a la prevención Méndez (2001) expresó que es necesario visibilizar el hecho de que la violencia contra las mujeres es fundamentalmente ejercida por varones y que se hacen necesarias una serie de actuaciones para modificar la incidencia de esta violencia masculina, es importante en cualquier estrategia de prevención de la violencia, no sólo ocuparse de la víctima, sino además señalar sin temor a los varones como los principales ejecutores de la violencia y hablar de violencia masculina contra las mujeres.

Incluir a los hombres en el abordaje:

Supone combatir judicialmente sus comportamientos, pero también pensar a la violencia masculina como objeto posible de investigación y prevención, a los varones que ejercen o que pueden ejercer violencia como sujetos posibles de detección precoz, asistencia y reeducación. Incluirlos significa,

asimismo, comprometer a los varones como grupo social e individualmente, a romper el silencio cómplice y colaborar activamente en la lucha contra la violencia. (Méndez, 2001, p. 1)

Para luchar contra la violencia de género de manera preventiva, se debe hacer desde la necesidad del cambio hacia la igualdad de las relaciones de género, en los valores de una cultura de la paz y la responsabilidad, del desarrollo de convivencia igualitaria entre mujeres y varones, respetuosa, confiable y segura y que valore los modos pacíficos de resolución de los conflictos. Además, el autor ratifica la idea de que la violencia no es un acto de descontrol o justificada por razones externas al varón, “Sino un mecanismo que a "sangre fría" o con furor, busca el control de la mujer, históricamente legitimada para los varones y que estos usan en diversas circunstancias cuando ésta se sale de "su" lugar (rol)” (Méndez, 2001, p. 3).

Por otro lado, la autora Villagrasa (2014), con relación a la prevención, también incluye a los hombres en su análisis, pero refiere que la prevención tiene grandes retos sociales, como la superación del silencio de las víctimas y de los miembros de la sociedad que conocen estas situaciones, la autora menciona que grandes autores como Fagan (1989, 1993), Ferrer, Bosch y Riera (2006), Gelles (1983), Gracia (2002a; 2002b; 2004), Kelly (1996), Lackey y Williams (1995) y Williams (1992) como se citó en Villagrasa (2014) defienden que:

La existencia de actitudes más favorables a la denuncia lleva asociada una disminución de la tolerancia social, un aumento de los costes sociales de los agresores (la pérdida del respeto de miembros significativos de su entorno, el temor a la denuncia de la situación, la mayor visibilidad de los abusos, etc.) y por tanto, una reducción de la inhibición de testigos y víctimas para su denuncia. (p. 42)

Además de lo anterior, la autora menciona que “un ambiente social (relaciones de vecindad, de amistad, de compañerismo, de trabajo o de conocidos) dispuesto a actuar e involucrarse, con un sentimiento de responsabilidad y de obligación con respecto a situaciones de este tipo” (Gracia, García y Lila, 2008 como se citó en Villagrasa, 2014, p. 42) puede ser un elemento esencial en la lucha contra la violencia.

Estudios muestran que, “a mayores niveles educativos, menor existencia de prejuicios hacia diferentes grupos” (Fareley, Steeh, Krysan, Jackson y Reeves, 1994 como se citó en

Villagrasa, 2014, p. 49) y de actitudes sexistas hacia la mujer (Lameiras y Rodríguez, 2003; Sidanius, 1993 como se citó en Villagrasa, 2014). No obstante, Villagrasa aclara que se debe tener cuidado, ya que este resultado no siempre va en el mismo sentido, en estudios con muestras de profesionales cualificados, se han encontrado actitudes favorables hacia la violencia contra las mujeres en la pareja, dichos aspectos están relacionados con la aceptación de ciertos mitos que tienen que ver con la aceptación del rol femenino tradicional, la restricción de derechos y el apoyo al dominio del hombre sobre las mujeres. Lo anterior lleva a reflexionar, que es la formación específica en perspectiva de género y no solo, el nivel educativo, lo que puede generar un mejor impacto.

Hacia esta dirección, se plantea que una educación en valores democráticos, que equilibre el reparto de poder y responsabilidad entre hombres y mujeres, y combata los estereotipos sexuales en los que se fundamenta la misoginia es posible (Díaz-Aguado, 2002) y necesaria, para combatir y eliminar esta conceptualización rígida de los hombres y las mujeres.

Villagrasa (2014) plantea que la (in) formación en violencia contra la mujer en las relaciones de pareja, se configura como una herramienta fundamental para la prevención de factores relacionados con la violencia contra las mujeres, lo que tiene sentido, ya que es en éste ámbito privado, donde se ubican los principales y presuntos responsables de dicha violencia, la autora plantea dicha estrategia de (in) formación en cuatro sentidos: 1. La prevención de la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja en la juventud 2. Programas de prevención de la violencia contra la mujer en las relaciones de pareja en el ámbito educativo 3. Programas de prevención dirigidos a hombres y 4. La prevención de la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja en los y las profesionales.

Adicionalmente, Segato (2003) devela que, para prevenir eficazmente la violencia contra las mujeres, se debe abarcar la violencia moral o psicológica, que se disemina en las rutinas domésticas, la mayor parte de las veces lo hace sin necesitar de agresiones delictivas, y es entonces, cuando muestra su mayor eficiencia en la construcción social de la violencia “Si la violencia física tiene una incidencia incierta del 0, 20, 50 o 60%, la violencia moral se

infiltra y cubre con su sombra las relaciones de las familias más normales, construyendo el sistema de estatus como organización natural de la vida social” (Segato, 2003, p. 114).

La misma autora, advierte que, la violencia moral se trata del aspecto menos trabajado en los programas de promoción de los derechos humanos de la mujer y menos focalizado por las campañas publicitarias de concientización y prevención de la violencia contra la mujer, “de hecho, prácticamente no existen campañas que pongan en circulación, entre el gran público, una terminología o un conjunto de representaciones para facilitar su percepción y su reconocimiento específicos”. (Segato, 2003, p. 116).

De igual forma, la autora advierte, que en el conjunto de medidas de prevención y de lucha contra la violencia sobre las mujeres, se puede llegar a tener mejora en obtención de datos y cifras y, de leyes monitoreadas por organismos internacionales, pero no tener un sentido que oriente la conciencia y la práctica de los actores involucrados, reitera que es necesario que dichos autores, tengan claro que las bases en que se fundamentan las relaciones violentas, no son normales y que deben cambiar, es decir, se deben transformar los afectos y las sensibilidades:

La autora propone que lo anterior, se haga por medio de los medios masivos de comunicación, la propaganda de las leyes, además, el trabajo de investigación y de formulación de modelos teóricos para la comprensión de las dimensiones violentas de las relaciones de género en todos los tipos de familia. Plantea la importancia de los sistemas de monitoreo, en el control de si los compromisos asumidos por un país se traducen en leyes; si, a su vez, éstas se traducen en políticas públicas; si se encuentran previstas en el presupuesto para la nación votado por el Congreso Nacional; si gozan del reconocimiento efectivo por parte de los integrantes del Poder Judicial; si llegan al conocimiento y modifican las prácticas de los ciudadanos; y, finalmente, si tienen impacto sobre los índices captados por las estadísticas.

Ahora bien, en relación a la atención:

La ruta de atención integral para víctimas de la violencia de género se entiende como el conjunto de acciones articuladas que responden a los mandatos normativos para garantizar la protección de las

víctimas, su recuperación y la restitución de los derechos. Comprende las actuaciones internas de cada institución para abordar a la víctima de acuerdo con sus competencias y la coordinación de las intervenciones intersectoriales. Considerando que cada caso es único y particular por las condiciones individuales de las víctimas, por el tipo de violencia de género presentado y por la oferta de servicios y disponibilidad institucional en los territorios, la ruta intersectorial se construye localmente involucrando a todas las entidades corresponsables en materia de salud, protección y justicia y tomando en cuenta los análisis de la situación y de determinantes sociales de la salud en cada territorio. (Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, 2018, párr. 1)

6 REFERENTE NORMATIVO

A continuación, se relacionan los referentes más relevantes que han dado curso al tratamiento de esta problemática. Se presentan en orden cronológico y a su vez regional, es decir, con una perspectiva internacional, luego latinoamericana para aterrizar finalmente en el contexto colombiano. Surgen así las siguientes convenciones en busca de la mitigación y regulación:

- Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la asamblea general de las Naciones Unidas, de 10 de diciembre de 1948.
- Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en estado de emergencia o de conflicto armado. Proclamado por la asamblea general de las Naciones Unidas, 14 de diciembre de 1974.
- Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, 18 de diciembre de 1979.
- Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de diciembre del 1993.
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, 9 de junio de 1994.
- Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. En Beijing, 1995. Con representantes de 189 países que reconocieron que la desigualdad entre el hombre y la mujer tenía graves repercusiones para el bienestar de todos.
- Protocolo facultativo de la convención para la eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 6 de octubre de 1999.

- Resolución 1325 de 2000, Consejo de seguridad de las Naciones Unidas: Participación de la mujer en la construcción de la paz y la democracia e inclusión de la perspectiva de género en todas las decisiones nacionales e internacionales, relativas a la guerra y a la paz.
- La Asamblea General de Naciones Unidas creó una nueva organización denominada ONU Mujeres, destinada a fomentar el empoderamiento de la mujer y la igualdad de género. Julio de 2010.
- se crearon los Objetivos del Milenio, los cuales contaron con la participación de 186 países; en donde se planteó como un objetivo, la equidad de género, los cuales debían ser alcanzados para el 2015.

En los países de América Latina, el surgimiento de leyes que previenen, atienden y protegen a las mujeres de la violencia física y sexual, obedecieron a la presión ejercida por los movimientos sociales y a casos emblemáticos que lograron posicionar el tema en la agenda pública¹.

- Se expidió la Ley 11340 sobre violencia doméstica y familiar, denominada Ley Maria de Penha, en Brasil, 7 de agosto de 2006.
- México constituyó el primer precedente del Sistema Interamericano en el que la Corte estudió una situación de violencia estructural basada en género. Se destaca la implementación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, del 1 de febrero de 2007, reformada el 20 de enero de 2009.²

¹ En Brasil en 1983 Maria dormía cuando su pareja le propino un disparo en la espalda que la dejó con paraplejía irreversible y de por vida en una silla de ruedas. En el segundo intento, dos semanas después, la trató de electrocutar mientras ella se bañaba. Sin embargo, la justicia brasileña fue ciega, no funcionó y generó la impunidad “Maria se separa e inicia un proceso judicial ordinario, donde a pesar de estar comprobados los hechos punibles y lograr dos condenas por el Tribunal de Jurados de Ceará, quince años después Marco Antonio sigue en libertad y sin condena alguna por los delitos cometidos. (Londoño, Coral, Sierra, Estefan y Chaparro, 2013, p 24).

² Consiste en el caso del campo algodonerero, la corte examinó la desaparición y ulterior muerte de las jóvenes Claudia Ivette Gonzales, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, el 06 de noviembre de 2001, cuyos cuerpos fueron encontrados en un campo algodonerero de ciudad Juárez. Más que una situación

A nivel general, en América Latina se dictaron estas normas en periodos de tiempo similares:

- Guatemala, Decreto 22 de 2008 Ley contra el feminicidio y otras formas de violencia contra la mujer.
- Argentina, Ley Nacional 26485 de 2008 sobre la protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrolle sus relaciones interpersonales.
- República Bolivariana de Venezuela, Ley Orgánica sobre el Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia año 2007.
- Costa Rica, Ley de Penalización de violencia contra las mujeres año 2007.
- Colombia, Ley 1257 del año 2008 por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Ahora, en Colombia, desde la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el año 1948, el País entró a formar parte del conjunto de naciones que expresaron su voluntad de establecer la dignidad humana como uno de los valores fundantes del ordenamiento jurídico; de ahí en adelante, se dictaron las siguientes disposiciones encaminadas a las mujeres:

- Con el fin de ratificar la convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer de la ONU, en 1980 se formuló la Ley 51 de 1981.
- Los Derechos Humanos como razón, principio y fundamento de la Nación Colombiana, se encuentran expresados en el preámbulo de la Constitución Política de 1991. La Constitución Política contempla una serie de leyes, normas, decretos y artículos que han propendido por mejorar las condiciones existentes de inequidad de género y la inserción

aislada de tres casos de homicidio, la corte estudió el contexto en el que se inscribieron y profundizó en el análisis de la situación de una cultura de discriminación contra la mujer y de violencia estructural basada en género (Londoño et al., 2013, p. 30).

de la mujer en campos económicos, sociales y políticos, entre los cuales se encuentran los artículos 13, 40 y 43, que reglamentan la igualdad y libertad ante la ley, la adecuada y efectiva participación, y la igualdad de derechos y oportunidades respectivamente; enfatiza en que la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación, entregándole al Estado grandes responsabilidades.

- Ley 82 de 1993, la cual dicta las normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de hogar, para brindarle mejores condiciones de acceso a crédito, educación, empleo, vivienda, microempresa.
- Ley 115 de 1994, consagra el principio del respeto a la equidad como fin de la educación.
- Ley 160 de 1994, crea el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino. Establece beneficios a favor de la mujer campesina e indígena.
- Colombia suscribió la convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres Belem do Pará mediante la ley 248 de 1995, que reconoce la violencia contra las mujeres, los tipos de violencias, sus ámbitos de ocurrencia y, establece la responsabilidad del Estado en materia de atención, prevención y sanción.
- Ley 294 de 1996 (modificada por la Ley 575 de 2000): primera ley que dictó normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar, se entendió que se trata de un fenómeno que debe tener protección legal por parte de los Jueces de Familia.
- Ley 387 de 1997, estableció que la consejería debe dar prelación en sus programas a las mujeres desplazadas por la violencia, especialmente a las viudas y a las mujeres cabeza de familia.
- Decreto 1262 de 1997, promulgo el convenio 100 relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la femenina, por un trabajo de igual valor.

- Ley 509 de 1999, beneficios a favor de madres comunitarias, en materia de seguridad social y otorgamiento de un subsidio pensional.
- Decreto 1182 de 1999, por el cual se creó la Consejería Presidencial para la Equidad de Género (CEPEM).
- Ley 581 de 2000 de Cuotas. Reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas del poder público.
- La ley 575 de 2000: estableció a las Comisarías de Familia como autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales en los procesos de violencia intrafamiliar.
- Ley 599 de 2000, expide el código penal, en él la violencia sexual e intrafamiliar son penalizadas.
- Ley 731 de 2002, la ley tiene por objeto favorecer a las mujeres rurales, priorizando a las de bajos recursos.
- Ley 790 de 2002, crea el retén social que busca garantizar la estabilidad en el empleo para mujeres jefes de hogar y discapacitados.
- Ley 812 de 2003, aprueba el Plan Nacional de Desarrollo “hacia un Estado comunitario”. El cual consagra la política de mujeres constructoras de paz y desarrollo.
- Ley 823 de 2003, consagra normas para la igualdad de oportunidades de las mujeres.
- Ley 1009 de 2006 se crea el Observatorio de Asuntos de Género - OAG³.
- Ley 1257 de 2008, por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

³ Tiene como objetivos: Generar información actualizada y de calidad sobre la situación de las mujeres y sobre las actividades de las instituciones gubernamentales en relación con la equidad de género; Promover el conocimiento de las normas existentes a favor de las mujeres.

- El Ministerio de Salud expidió la Resolución 459 de 2012 que adopta el Modelo y Protocolo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual.
- La Ley 1542 de 2012, norma que permite la denuncia por parte de terceros en los casos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria, sin que sea necesario que la propia víctima ratifique o realice la denuncia.
- Ley 1719 de 2014 que adopta medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado.
- Ley 1761 de 2015 que crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo.
- Ley 1773 de 2016 que legisla frente a casos de violencia con ácidos o sustancias químicas.

7 OBJETIVOS

7.1 OBJETIVO GENERAL

Caracterizar la implementación de las políticas públicas que previenen y atienden los casos de violencia sexual y física en las mujeres del Municipio de San José del Guaviare.

7.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. Describir las políticas públicas que previenen y atienden los casos de violencia física y sexual en mujeres.
2. Establecer los actores responsables de la implementación.
3. Identificar los procesos de implementación.
4. Determinar los resultados tempranos e intermedios de la implementación.

8 METODOLOGÍA

La presente investigación es de enfoque cualitativo, en tanto, busca construir una explicación coherente de un elemento concreto de la realidad a partir del análisis de las interacciones de los sujetos sociales con el territorio y con las configuraciones sociales que de él se desprenden. Así es, como a partir de aquí, en términos analíticos se hace fundamental, reconocer, identificar y visibilizar, las voces, experiencias y expectativas de los actores, al ser estos quienes a partir de la realización de estos elementos, configuran la realidad social a analizar (Jelin, 2002).

En este mismo sentido la investigación no pretende construir una teoría universalizante sobre el impacto o la manera, en la que se estructuran y desarrollan las políticas públicas; sino que busca, visibilizar como estos elementos teóricos se configuran como elementos de poder que prefiguran y consolidan comportamientos, tendencias y maneras de ver el mundo por parte de los actores (Galtung, 2003, Foucault, 1997).

A partir de aquí, el ejercicio investigativo tendrá un enfoque metodológico orientado hacia la descripción y el análisis de un aspecto concreto de la realidad social, asumiéndose como la metodología más apropiada para el mismo, el desarrollo de un estudio de caso: “entidad que es objeto de indagación” (Gundermann, 2013, p. 233).

Así pues, en términos de la delimitación de la comunidad, el espacio y el tiempo en el que se desarrollará la investigación se ha establecido que es el Municipio de San José del Guaviare, el escenario propicio para el desarrollo de la misma, al ser una capital departamental ubicada en una zona periférica del país y afectada por el desarrollo del conflicto armado interno en Colombia, además, es un Municipio eminentemente rural y con una precaria presencia estatal.

Llevado al plano de la investigación social, el sentido del estudio de caso, se encuentra en que, el conocimiento profundo de un fenómeno en particular, como lo es la violencia física y sexual contra las mujeres en el Municipio de San José del Guaviare, aporte a desarrollar teorías generales sobre estructura y procesos sociales mediante procedimientos

comparativos (Gundermann, 2013, p. 239), es decir, en Municipios con similares condiciones a las de San José del Guaviare.

Por otro lado, según Stake (1995) quien establece tres tipos de estudios de casos: intrínseco, instrumental y colectivo. El presente estudio de caso es de tipo Instrumental, donde el caso es elegido para explorar sobre un problema o pregunta de investigación determinada o para mejorar la comprensión sobre un fenómeno; también, es un caso de estudio inductivo, ya que tiene como objetivo describir, explicar, interpretar y/o comprender un solo caso como fin en sí mismo.

Respecto a los criterios para la selección del caso, se tuvo en cuenta lo siguiente:

- 1) Riqueza de los datos: documentos disponibles, disponibilidad de los participantes para hacer entrevistas y grupos focales.
- 2) Situación actual de interés político, como lo son los altos indicadores de violencia física y sexual contra las mujeres y, la vulnerabilidad del municipio.

Todo el proceso investigativo se desarrolló a través de diferentes etapas: elaboración de instrumentos, recolección de información, el análisis de datos y la interpretación. Respecto a las técnicas para recolectar la información, para la secundaria se acudió a una revisión documental, basada en artículos, libros y tesis publicados en los últimos 5 o 7 años y depositados en bases de datos especializadas para una revisión total de treinta (30) artículos. Para la información de documentos primarios se seleccionaron y revisaron documentos oficiales, como leyes, decretos, sentencias, resoluciones, protocolos, acuerdos, lineamientos de política pública del nivel central y local; para un total, de diecinueve (19) documentos oficiales.

En la recolección de información proveniente de fuentes directas, se desarrolló un mapeo de actores con la herramienta de Capacity Works, que no sólo los ubica en relación al sector (público, privado, tercer sector y otros) sino que también los categoriza de acuerdo a su nivel de injerencia en relación al tema estudiado; a partir de ahí se realizaron entrevistas semi estructuradas y grupos focales.

Para cada técnica se diseñó un instrumento, de tal manera que se trabajó a partir de fichas bibliográficas (Ver anexo 1.), Guías de preguntas para entrevistas y guión para los grupos focales (Ver anexo 2). En relación a los grupos focales, la selección de participantes fue deliberada, es decir, se necesitó que los participantes supieran y/o estuvieran relacionados sobre el tema en particular y de igual forma, se segmentaron dividiendo a las participantes por categorías con el fin de comparar actitudes, opiniones y preferencias, así: un grupo focal fue de mujeres pertenecientes a organizaciones sociales de mujeres, quienes en su totalidad eran profesionales y, el otro, estuvo conformado por mujeres víctimas de violencia sexual y física.

Por otro lado, las entrevistas semi estructuradas estuvieron dirigidas a servidores públicos y actores involucrados en la implementación de las políticas de prevención y atención de la violencia física y sexual contra las mujeres, en el Municipio. Para ello fue necesario pactar previamente las citas para las entrevistas y luego oficializarlas a través de invitaciones en oficio. (Ver anexos 3 y 4).

En total, se desarrollaron once (11) entrevistas a servidores públicos y dos (02) grupos focales integrados por diversas mujeres, como se muestra a continuación en la tabla 3:

Tabla 3 Fuentes de información primaria

Entrevistas Semiestructuradas	Grupos Focales
Comisario de familia Rector Colegio Minuto de Dios Rector Institución Educativa Concentración De Desarrollo Rural-CDR Enlace Departamental de Género Personal de ESE Hospital de San José del Guaviare Juez 001 Promiscuo de Circuito de San José Del Guaviare Policía Secretaría Departamental de Salud Secretaría Municipal de Salud Secretaría Departamental de Educación Secretaría Municipal de Educación	-Grupo Focal de mujeres víctimas de violencia sexual y física -Grupo focal de mujeres que integran organizaciones sociales de mujeres.

Fuente: elaboración propia

Dentro de las consideraciones éticas del estudio, se tuvo en cuenta en cada espacio, una presentación clara del objetivo del encuentro, la finalidad de la información y la custodia de esa información, se contó también con el consentimiento informado de los participantes para proceder a grabar y para el uso de la información, (Ver anexo 5.), dichas entrevistas y grupos focales se almacenaron en grabaciones de voz, que luego, se transcribieron y se codificaron (Ver anexo 8) conforme a cuatro (04) categorías: 1. Actores 2. Recursos 3. Procesos de Implementación y 4. Políticas Públicas. Finalmente, se generó una discusión entre lo identificado por los actores locales, el referente teórico y la documentación oficial.

Teniendo en cuenta que, la investigación cualitativa se preocupa por el significado que los participantes atribuyen a sus prácticas y a las situaciones en las que se desarrollan, la interpretación de los resultados consistió en un primer momento en la revisión de las fichas bibliográficas, la grabación de las entrevistas y grupos focales, para una posterior transcripción (Ver anexo 6). Los documentos fueron codificados bajo la guía de la matriz de operacionalización metodológica (Ver anexo 7), para finalmente hacer una sistematización de la información de acuerdo a los objetivos y las categorías de la investigación, la información se dispuso en una matriz que permitiera establecer relaciones entre los hallazgos derivados de las distintas fuentes de información (primarias y secundarias) (Ver anexo 9).

Finalmente se procedió a la redacción de los hallazgos obtenidos, enriquecidos con los referentes previos: el planteamiento del problema, el marco de referencia que contiene los referentes teóricos, conceptuales y contextuales, así como la pregunta inicial. En la etapa de interpretación, se elaboraron las conclusiones del estudio y surgen a partir de ahí, las respectivas recomendaciones de política pública.

9 RESULTADOS

9.1 ¿CUÁLES SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE EN COLOMBIA PREVIENEN Y ATIENDEN LA VIOLENCIA FÍSICA Y SEXUAL EN LAS MUJERES?

A partir de aquí, se identificarán y señalarán los elementos centrales de la legislación colombiana, relacionados con la prevención y atención de la violencia física y sexual contra la mujer, poniendo el énfasis en el contexto en el que las mismas emergieron, así como, en los aspectos más relevantes referentes al objetivo de la investigación; para identificar dichos elementos, se tuvo en cuenta el año de creación, el nivel (central, municipal), el enfoque (top down, bottom up), el objetivo, la vigencia y estructura (ejes, líneas, unidades temáticas, programas) de los diecinueve (19) documentos oficiales analizados (Ver Anexo 10).

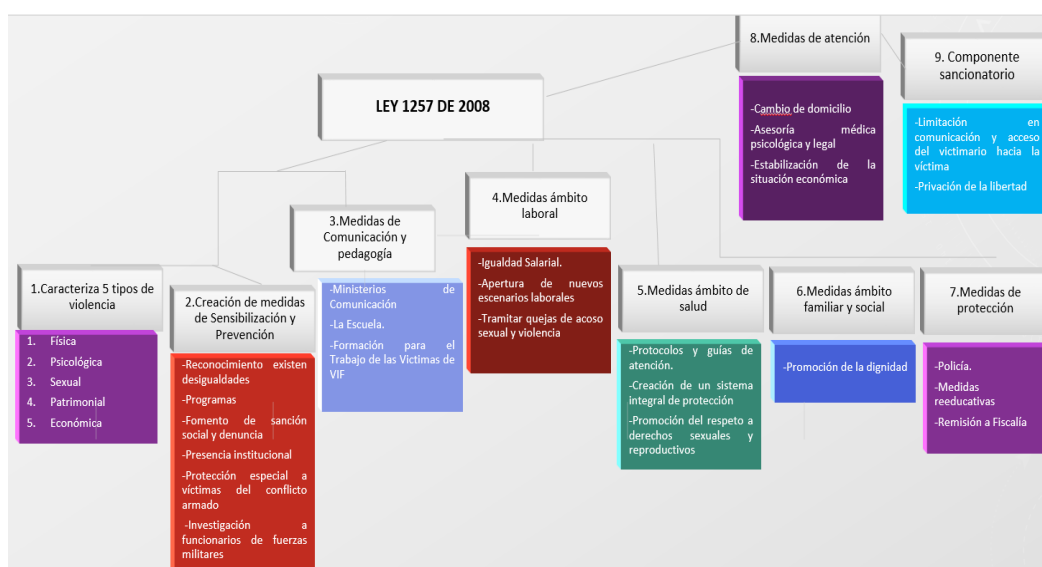
De dichos documentos, nueve (09) de nivel central, tienen estrecha relación con el objeto de la investigación, el primer referente y antecedente importante en materia de marco normativo, es el **Decreto 2737 de 1989** (Código del menor que creó las comisarías de familia para colaborar con la protección de los menores), luego la **Ley 294 de 1996** (Primer ley que sancionó la violencia intrafamiliar- VIF y determinó que los Jueces de Familia debían abordar esta violencia); la **Ley 575 2000**, que para descongestionar juzgados y fiscalías, otorgó a las comisarías la responsabilidad de abordar la violencia intrafamiliar, que en adelante será denominada como VIF.

Posteriormente y, de manera significativa, se encontró la **Ley 1257 de 2008** (por el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia) que reafirmó la VIF como delito de oficio, lo que significa que obliga al Estado a investigar y sancionar al agresor, aunque la víctima desee desistir o conciliar su denuncia. Siendo clave aquí, el hecho de que, por primera vez, la ley aborda la problemática de la violencia intrafamiliar con perspectiva de género.

“Creando una serie de normas orientadas a proteger a todas aquellas mujeres víctimas de violencia y estableciendo medidas de protección adicionales a las establecidas en las leyes previas”. (Gómez y Estrada, 2017, p. 191).

En este sentido, es hasta la ley 1257 que, se empezó a diferenciar la violencia que recibe la mujer en el núcleo familiar y, se empezó a contemplar otras formas de violencia en espacios diferentes al doméstico. La ley fue producto de la unión de mujeres congresistas que conformaron una bancada en el año 2006, se unieron con el fin de promover la aprobación de iniciativas legislativas que estuvieran directamente relacionadas con los intereses de las mujeres, la niñez y la familia. Entre los aspectos centrales de la ley se encuentran:

Figura 7. Principales características de la ley 1257 de 2011

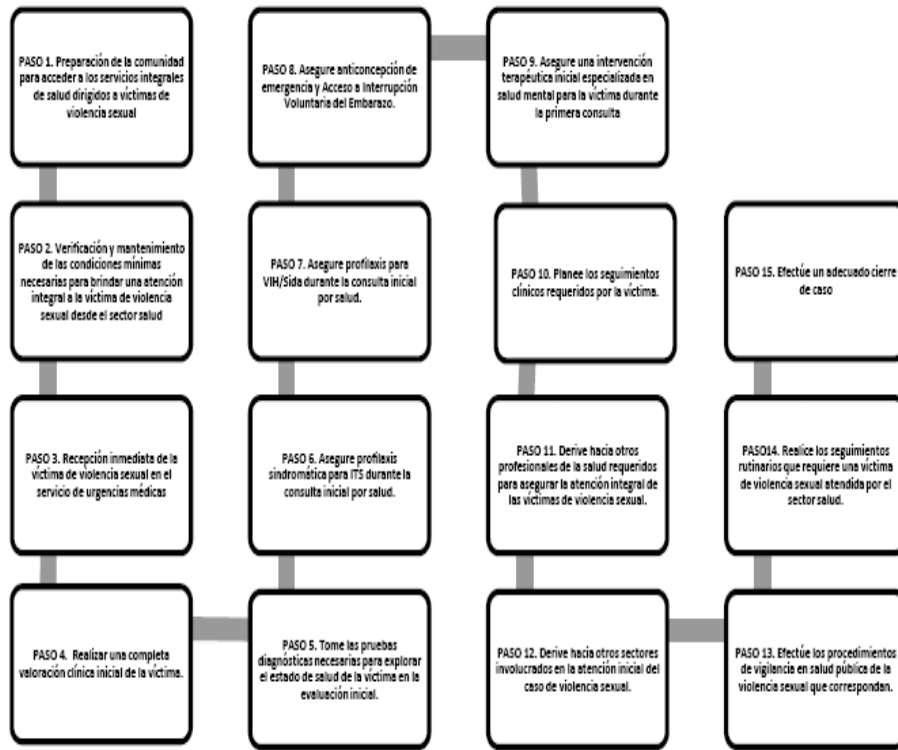


Fuente: elaboración propia a partir de la ley 1257 de 2008

Teniendo, además, esta ley como aspecto relevante en términos territoriales, la inclusión de la violencia contra las mujeres como asunto central, al obligarse a los municipios a incorporar el tema, en la agenda de los Consejos para la Política Social y en los planes de desarrollo en los órdenes departamental y municipal (Fondo para el Logro de los ODM, 2010).

Como complemento a la Ley 1257, aparece el **Decreto 2734 de 2012** que establece el procedimiento para el otorgamiento de medidas de atención y la **Resolución 459 de 2012** que adopta el Modelo y Protocolo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual y, cuya operacionalización se puede visualizar en la siguiente figura:

Figura 8. Pasos fundamentales en la atención integral de las víctimas de violencia sexual



Fuente: (Departamento Administrativo de la Función Pública)

La **Ley 1719 de 2014** que adopta medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado.

Otro referente importante en términos normativos para el área que compete a la investigación, es la **Ley 1761 de 2015** o Ley Rosa Elvira Cely, que reconoció el feminicidio como un delito autónomo y emergió como respuesta al asesinato en Bogotá en el año 2012 de Rosa Elvira Cely, en tanto este fue un crimen que movilizó a la sociedad⁴ y

⁴ Escalofriante. Así fue el crimen de Rosa Elvira Cely, una mujer de 35 años cuya escena de agonía parece extraída de un episodio del Medioevo. Pero todo ocurrió en el Parque Nacional, en pleno corazón de Bogotá y el perpetrador es un amigo del colegio de la víctima.

Los bomberos y la Policía encontraron allí a Cely, malherida, luego de que ella misma hizo angustiosas llamadas de auxilio desde su celular. Tras cerca de una hora de búsqueda las autoridades la encontraron. Fue una imagen estremecedora. Rosa -madre de una niña de 12 años- falleció el lunes y desde entonces, el país está estremecido con este salvaje crimen. La indignación provocó una inmediata convocatoria ciudadana para

puso de manifiesto que los asesinatos de mujeres en Colombia debían ser tipificados como lo que son, asesinatos de mujeres por el hecho de ser mujeres. A partir de aquí, la ley buscó tipificar, sancionar, orientar a los funcionarios públicos y sensibilizar a la sociedad, en torno a los procesos de feminicidio, siendo destacable de la ley los siguientes elementos:

- Definición, según la norma se habla de feminicidio cuando:
 - I. Se mata a una mujer por su condición de ser mujer, en razón a su identidad de género u orientación sexual (mujeres transgénero, lesbianas y bisexuales).
 - II. Cuando sea cometido por quien tenga o haya tenido una relación familiar, íntima, de convivencia, de amistad, de compañerismo o de trabajo con la víctima, y que en dicha relación se haya experimentado un ciclo de violencias (física, psicológica, sexual, económica, patrimonial, etc), del que la mujer haya sido víctima
 - III. Cuando se presenten cualquiera de las siguientes circunstancias: que el perpetrador ejerza actos de instrumentalización de género o sexual sobre el cuerpo y la vida de la mujer, o que este controle las decisiones vitales de la mujer y su sexualidad, que el asesinato se dé en el marco de relaciones desiguales de poder, se cometa como un acto de guerra, existan antecedentes de cualquier tipo de violencia en el ámbito en el que se desarrolle el crimen, que la mujer víctima haya sido incomunicada o privada de la libertad previo a su muerte.
- Sanciones: se eliminaron los preacuerdos y se restringieron algunos beneficios a los agresores como las rebajas de penas en caso de aceptación de cargos. También, se introdujo la asistencia técnica legal especializada para sobrevivientes y familiares de víctimas y se ordenó la creación de un sistema de información de violencias contra las mujeres. Asimismo, la ley estableció que el agresor incurrirá en prisión de doscientos

hacer una concentración en el Parque Nacional en solidaridad con su familia y como expresión de rechazo a la barbarie (Revista Semana, 2012).

cincuenta (250) meses a quinientos (500) meses, es decir, que la condena oscila entre 20 años y hasta 41 años. Las circunstancias de agravación son:

quinientos (500) meses (41 años) a seiscientos (600) meses (50 años) de prisión, si el feminicidio se comete:

- I. Cuando el autor tenga la calidad de servidor público y desarrolle la conducta punible aprovechándose de esta calidad.
 - II. Cuando la conducta punible se cometiere en mujer menor de dieciocho (18) años o mayor de sesenta (60) o mujer en estado de embarazo.
 - III. Cuando la conducta se cometiere con el concurso de otra u otras personas.
 - IV. Cuando se cometiere en una mujer en situación de discapacidad física, psíquica o sensorial o desplazamiento forzado, condición socioeconómica o por prejuicios relacionados con la condición étnica o la orientación sexual.
 - V. Cuando la conducta punible fuere cometida en presencia de cualquier persona que integre la unidad doméstica de la víctima.
 - VI. Cuando se cometa el delito con posterioridad a una agresión sexual, a la realización de rituales, actos de mutilación genital o cualquier otro tipo de agresión o sufrimiento físico o psicológico. (Ley 1761 de 2015, Art. 3)
- Prevención: en múltiples ámbitos como el educativo, se plantea que a través del Ministerio de Educación Nacional las instituciones educativas de preescolar, básica y media incorporen a la malla curricular la perspectiva de género y las reflexiones alrededor de la misma, centrándose en la protección de la mujer como base fundamental de la sociedad; la formación del personal administrativo en el que los servidores públicos de la Rama Ejecutiva o Judicial en cualquiera de los órdenes que tengan funciones o competencias en la prevención, investigación, judicialización, sanción y reparación de todas las formas de violencia contra las mujeres, deberán recibir

formación en Género, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

Teniendo en cuenta la zona en la que se desarrolló la investigación, encontramos a la **Ley de víctimas 1448 de 2011**, la cual, desde un marco de justicia transicional fundamentada en los principios de verdad, la justicia y la reparación integral, incluyó dentro de los hechos victimizantes a los delitos contra la libertad sexual, enfocándose en torno a los siguientes elementos:

- Información asesoría y protección a las víctimas de delitos sexuales a través de la atención prioritaria en salud psicológica y en asesorías jurídicas (art 35).
- Como garantía de no repetición se plantean medidas especiales para prevenir las violaciones usadas como instrumento de guerra.
- Formación pedagógica para funcionarios públicos con el fin de fomentar el respeto por el DIH, asimismo, este enfoque incluye a funcionarios de la fuerza pública y una política de cero tolerancia a la violencia sexual en las entidades del Estado (art 149).

En el plano local, en el municipio de San José del Guaviare, se identificó un **Documento de política pública de Igualdad para las Mujeres del Municipio de San José del Guaviare**, del año 2015, conformado por ocho (08) ejes programáticos, entre los cuales, el primero, se denomina *Derecho a una vida libre de violencias*, que establece programas de prevención, atención integral, protección y promoción del acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencias con enfoque diferencial. Las acciones indicativas de este eje programático, contemplan acciones de prevención y otras estrategias, que tienen en cuenta las causas estructurales de la violencia contra la mujer, tales como:

Diseñar e implementar un programa de formación sobre nuevas masculinidades, género y violencias basadas en género dirigido a hombres y estudiantes.

-Fortalecer la oferta laboral en alianza con entidades públicas y empresas privadas en vía a la vinculación de mujeres víctimas de violencias al mercado laboral.

Promover la participación activa de las mujeres víctimas a través de la asociatividad, organización y representación social y política.

- Promover iniciativas y redes de generación de ingresos de mujeres víctimas.
- Diseñar e implementar un programa de autocuidado y cuidado dirigido a mujeres.
- Diseñar e implementar una cátedra de género en las instituciones educativas que incluya un componente sobre violencia basada en género.
- Diseñar e implementar programa de formación en resolución de conflictos de manera pacífica y pos conflicto.
- Diseñar e implementar estrategias comunicativas de difusión de los derechos de las mujeres, la oferta institucional y la ruta de atención a mujeres víctimas.
- Crear y poner en marcha un observatorio de género en el que analicen las violencias basadas en género.

Asimismo, el documento se centra en la atención de las mujeres que han sido víctimas de violencias y, establece como segundo objetivo específico, *Brindar atención integral con enfoque diferencial a las mujeres víctimas de violencias.*

Entre sus acciones indicativas, plantea:

- Diseñar e implementar un programa de atención integral de salud diferencial dirigido a mujeres.
- Diseñar e implementar un programa de salud sexual y reproductiva con enfoque de derechos de género y diferencial.
- Establecer referentes de género y planes de transversalización de género en las instituciones de los sectores de salud, justicia y protección.
- Desarrollar una estrategia de fortalecimiento del cuidado y autocuidado del cuerpo como territorio de autonomía de las mujeres.

- Fortalecer las capacidades por medio de la incorporación del enfoque de género en las instituciones encargadas de brindar atención a las mujeres víctimas de violencias.

También, el tercer objetivo del documento es: *Brindar protección integral a las mujeres, especialmente en situaciones de riesgo, con enfoque diferencial*. Para ello se propone crear y poner en marcha dos Casas Refugio en las que se brinden servicios temporales de habitación, alimentación y transporte para las mujeres víctimas de violencias, dando cumplimiento a lo establecido en el Decreto 2734 de 2012; además se establece que se debe crear una Comisaría de Familia y fortalecer las capacidades de la existente y fortalecer las capacidades de la Policía para la protección de las mujeres y la garantía de sus derechos humanos.

Ésta política pública se decreta a través del **Acuerdo Municipal 023 del 24 de noviembre de 2015**, cuyo Artículo 8, determina que las instancias y mecanismos de implementación de la política se harán mediante la creación de una oficina de igualdad de género al interior de la secretaria administrativa y de desarrollo social “que será la responsable de coordinar la implementación y el seguimiento a la política pública, asimismo para orientar su implementación definirá planes indicativos anuales y cuatrienales que establecerán las acciones estratégicas priorizadas, las entidades responsables y los indicadores que medirán los resultados en cada periodo de gobierno”.

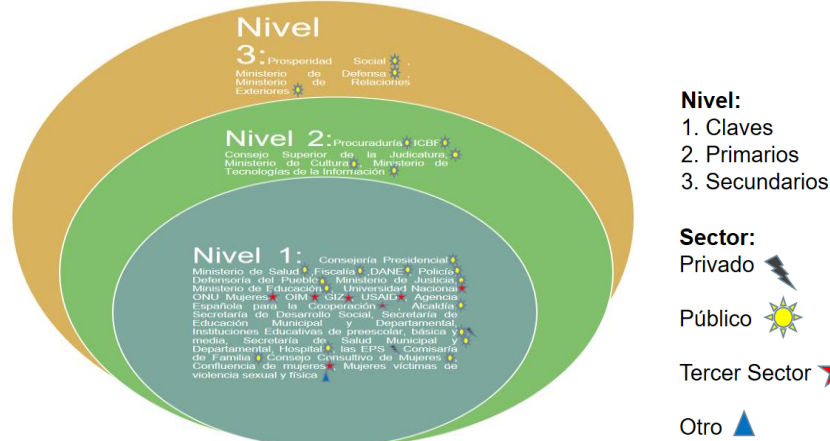
Finalmente, a partir de lo identificado en las políticas que se han generado entorno a la VIF, es posible evidenciar como en el país y puntualmente en San José del Guaviare, se ha dado un proceso de construcción de marco normativo que en buena medida busca generar estructuras de prevención y mitigación de la violencia física y sexual contra las mujeres, así como el involucrar a una parte importante de todo el aparato institucional del Estado, respecto a este aspecto y al menos que es un tema que se ha posicionado de cierta manera en la agenda pública ahora bien, dicho esto es menester atender a otro interrogante, una vez establecidas las disposiciones normativas y de agenda institucional, ¿quiénes entonces son los responsables de implementarlas? En el siguiente capítulo se busca dar respuesta a ese interrogante a partir de lo encontrado dentro de este estudio.

9.2 ¿QUIÉNES SON LOS RESPONSABLES DE IMPLEMENTAR ESTAS POLÍTICAS?

Una política pública (bajo el enfoque *Bottom Up*) requiere de la intervención y participación directa de los múltiples actores que hacen presencia en el escenario local, en tanto son estos, quienes, a través de sus experiencias, dinámicas y expectativas, quienes configuran y estructuran los procesos de implementación y, garantizan el éxito o fracaso. Teniendo en cuenta esto, el presente capítulo identifica y caracteriza a los actores involucrados en la implementación, respecto a su ubicación y sector, pero también, su fuente de poder, posición, comportamiento y acciones, mediante una evaluación de rigor (ver Anexo 11), con el fin de identificar los principales actores que, a nivel central y local, desarrollan y consolidan los procesos de implementación de las políticas públicas.

Como resultado la figura 9 indica que el sector público se ubica en los tres niveles y representa la mayoría de actores involucrados, 25 de 35, siendo este, un hecho relevante y a tener en cuenta, en el proceso de análisis de la implementación. Luego, aparece en segunda instancia, el tercer sector representado por universidades, agencias de cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil, sin dejar de lado, el papel de aquellas mujeres que han sido víctimas de violencia física y sexual.

Figura 9. Caracterización de actores conforme a su nivel y sector



Fuente: elaboración propia

Sin embargo, respecto a cómo están definidos los actores en los documentos de política pública, los roles y poderes asignados, difiere de cómo se configuran en el territorio; por ejemplo, los actores identificaron que hay una profunda debilidad en la presencia institucional en las zonas rurales, donde, el sector educativo, representado por los docentes, es la única presencia estatal. Contrario a la presencia de actores armados que si es bien definida. Este aspecto lo enunció una integrante de organizaciones sociales de mujeres de la siguiente manera:

En la zona rural es donde hay más posibilidades de que la situación de violencia sexual se dé, porque allá ni siquiera entra la policía, no entra la comisaría, no entra nadie, entonces recargan todo lo que el Estado pueda hacer en los docentes, Veredas con diez niños con todas las dificultades económicas, con padres separados, analfabetas que todo el tiempo viven el conflicto, o sea que está la disidencia... Mafiosos están... Si... En ese contexto se recarga eso a los docentes. (GF-OM-06, comunicación personal)

Respecto al ámbito urbano, señalaron falta de coordinación institucional. Personal de salud del hospital municipal, lo enunció así:

“Este tipo de normas como muchas otras, son muy ideales, pero pues cuando las llevamos a la práctica no funcionan, menos en territorios como este dónde no hay, bueno hay mucha deficiencia institucional y pues, como en todo lado, la articulación institucional no se ve por ningún lado”

Después de establecidos los actores a intervenir en el marco de las políticas públicas, es posible establecer que, el Estado colombiano y su aparato institucional, tiene un peso central en el proceso de planeación, construcción e implementación de las políticas públicas que previenen y atienden la violencia física y sexual contra las mujeres.

Luego de identificar las normas y documentos de política que refieren lo que se debe hacer, y luego de, identificar quiénes lo deben hacer, surge la pregunta del ¿Cómo son los procesos de implementación en San José del Guaviare?

9.3 ¿CÓMO SON LOS PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE ESTAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Durante la investigación se identificó una conjugación de deficiencias estructurales en la presencia del Estado colombiano en el ámbito regional y rural, con deficiencias en recursos, lo que ha gestado dinámicas, en donde el incumplimiento de las políticas públicas, se convierte en un escenario común para los diversos actores.

A continuación, se describe lo manifestado por los actores locales, respecto a las medidas de protección, atención y prevención, que establecen las normas y documentos de política pública, principalmente, la Ley 1257 de 2008.

Respecto a las medidas de protección⁵, se identificó que, por un lado, las autoridades (comisaria de familia, policía) buscan en muchos casos implementar determinadas medidas (principalmente la de alejamiento) y, por el otro, que presentan serias falencias, en términos de dilatación en los procesos, en la implementación por parte de la policía, la no asistencia a tratamiento terapéutico por parte de los agresores, pero también, la no imposición de multas y arresto por incumplimiento de las medidas, por parte de la autoridad competente. Se observó, además, el incumplimiento de los marcos normativos establecidos a través de la ley, por parte de las autoridades judiciales y policivas del municipio, estas con base en la negación a las víctimas de su derecho a no conciliar con su agresor y, se identificó una reiterada ausencia de confianza, por parte de las organizaciones de mujeres, en las instituciones encargadas de la implementación, como se observa en la siguiente expresión:

Cuando nosotros estuvimos pendientes de un casito de una coterránea, no, no a nosotros, yo la ira que me dio, le dije que no volviera por allá. El tipo tiene la razón pobrecito, pero es que entiéndalo, no nuestros derechos no pueden ser así de negociables, impartidos por una mujer y no volvimos,

⁵ Desalojo, alejamiento, prohibición de traslado de hijos, obligación de acudir a un tratamiento reeducativo y terapéutico, pago de los gastos de orientación y asesoría jurídica, médica, psicológica y psíquica que requiera la víctima, protección temporal especial, decidir provisionalmente el régimen de visitas, la guarda y custodia de los hijos, suspender al agresor la tenencia, porte y uso de armas, decidir provisionalmente el uso y disfrute de la vivienda familiar, ordenar al agresor la devolución inmediata de objetos de uso personal, documentos de identidad y cualquier otro documento u objeto de la víctima, prohibir al agresor la realización de cualquier acto de enajenación o gravamen de bienes de su propiedad, sociedad conyugal o patrimonial vigente.

porque sentimos tal vez, es una pelea perdida, no sentimos el apoyo, uno como organización de mujeres uno no siente la confianza de decirle a una compañera que vaya, no para nada (GF-OM-06)

Respecto a la implementación de las medidas de atención (asesoría médica, psicológica y legal. Cambio de domicilio. Estabilización de la situación económica), se evidenció que las rutas de atención existen, pero no son claras y se desconocen en la zona rural, como consecuencia, las mujeres no pueden denunciar, también, se ven expuestas a las amenazas de sus agresores, una mujer víctima lo describió así:

Obviamente cuando uno está amenazado y todo ese tipo de cosas, uno siente miedo y uno no dice nada y, uno siempre se queda callado, uno está con temor... A mí la persona que me hizo eso, me dijo que sabía dónde vivía mi papá, mi mamá, mis hermanos, si yo contaba, si yo denunciaba, en algún sitio que ellos supieran, mataban a todos... Uno se siente inseguro de todo. Uno no sabe, si uno seguir callando, pues que pueda ser lo mejor, o denunciar, uno no sabe qué hacer. (GF-MV-05, *comunicación personal*)

Esta exposición, falta de protección y debida intervención por parte del Estado, las mujeres de organizaciones sociales la señalaron como causa de que las mujeres no denuncien:

Las mujeres son maltratadas y callan porque no ven resultados de acompañamiento, colocan una queja, a la procuraduría, a la inspección de policía, a la comisaría de familia y muchas veces desde la comisaría le dan el lado al agresor, tienen muchos referentes de otras mujeres, que no les hacen acompañamiento y terminan muertas, entonces que todo el mundo conozca la historia, que me están maltratando ¿si no me van ayudar a solucionar? (GF-OM-06, *comunicación personal*)

Y secuencialmente, la obstaculización de la denuncia entre otras cosas, incide en la no tipificación de hechos como el feminicidio, la jueza lo enunció así:

Si la mujer no ha denunciado ni nada y un buen día aparece apuñalada 27, 30, 40 puñaladas cómo me ha tocado dictar sentencias acá, ahí se acabó la escalada de violencia, pero nunca, nunca dijeron, nunca se quejaron, nunca reportaron. (E-J-08, *comunicación personal*)

De igual forma, se observó el incumplimiento de las Entidades Promotoras de Salud- EPS respecto a su obligación (hospedaje, alimentación, transporte), la inoperancia de la autoridad para dictar dichas medidas, como se evidencia en la siguiente expresión:

“No, no he manejado esas medidas de atención, digamos que eso prácticamente le ha correspondido al tema de, a la secretaría de salud municipal” (E-CF-03, comunicación personal).

La deficiencia en la atención que genera la no aplicación adecuada del protocolo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual, ya que existe dificultad para: garantizar confidencialidad, dar atención a población indígena, en la valoración y primeros auxilios en Salud Mental, en Medicina legal se ha definido que únicamente los médicos rurales son los que hacen esa atención, la paciente llega pero si no hay un médico de turno, tiene que esperar hasta que se haga un llamado al profesional o se haga una organización del servicio, frente al adecuado cierre del caso, hay una dificultad grande porque no hay articulación institucional; la ausencia de casas refugio en el Municipio y las deficiencias o, mejor dicho, la inexistencia de atención psicosocial a las víctimas, como se observa en la siguiente expresión de una mujer víctima:

“La sociedad debe de, de entendernos a nosotras de apoyarnos brindarnos ese apoyo, esa capacitación, esa atención psicológica, para nosotras soltar todo lo que tenemos dentro, para nosotros, para nosotros sanar esas heridas que aún están abiertas” (GF-MV-05, comunicación personal).

A pesar de la no denuncia, cuando se presentan casos de violencia sexual o física, son otras mujeres, cercanas, amigas, vecinas o lideresas, quienes brindan el apoyo requerido a las que son víctimas, sin embargo, se identificó la permanencia de afectaciones psicosociales y cargas emocionales en las mujeres que han pasado por episodios violentos y/o que son apoyo para otras, la siguiente narración lo expresa:

Cuando uno escucha lo de ustedes, se carga más y eso está por dentro, uno recogiendo todas esas energías y, cuando alguien llega y te dice mira esto y esto, como que ayuda a que saques eso. Yo puedo sonreír con todos ustedes, hablar, ser una líder fuerte, ante ustedes, pero por dentro, ser una persona fuerte, una mujer fuerte, con una potencia tenaz y ser una guerrera, pero por dentro, por dentro estoy, estoy desgarrada. (GF-MV-05, comunicación personal)

Respecto a las medidas de prevención a cargo del Ministerio de Educación con desarrollo de políticas y programas que contribuyan a sensibilizar, capacitar y entrenar a docentes, estudiantes y padres de familia en violencia contra las mujeres, acciones de Secretarías de

educación para la erradicación de las violencias contra mujeres y niñas y, la incorporación de la perspectiva de género en la malla curricular de las instituciones educativas, en el discurso de los participantes, se observó una precaria implementación en las instituciones educativas y la no implementación de dos (02) acciones concretas que sí se encuentran estipuladas en el documento de política pública del municipio: *diseñar e implementar una cátedra de género en las instituciones educativas que incluya un componente sobre violencia basada en género y, diseñar e implementar programa de formación en resolución de conflictos de manera pacífica y pos conflicto*. Tampoco, se identificaron acciones de prevención por parte de la comisaria.

Las actividades desarrolladas en las instituciones educativas estuvieron relacionadas con escuela de padres, acompañamiento del psicólogo del colegio, actividades de la policía y sector salud. Nuevamente, se identificó que, en las mujeres se configuraron los aprendizajes sobre derechos, a partir de las experiencias de otras mujeres, como se ve en la siguiente expresión:

No sabemos, no dan charlas, no nos dicen nada, pues pensaría eso, el Gobierno Nacional se ha quedado corto el tema de prevención, una persona que a mí me está ayudando mucho, ella ha sido, o sea, yo nunca entre, yo no quería ni declarar y ella me colaboró. Osea, me ha ayudado y de eso me ha servido a mí, ir aprendiendo de las cosas, yo sé que mi Dios a cada uno le pone un ángel. (GF-MV-05, comunicación personal)

Adicionalmente, durante la investigación se identificó que en los procesos de implementación del Municipio de San José del Guaviare, los recursos y las políticas públicas son determinantes.

Respecto a los recursos, fue reiterativo, entre los participantes de la investigación, que lo predominante en este aspecto, son las carencias en materia de recursos físicos, de sistemas de información, presupuestales y humanos.

En relación a los recursos físicos, así lo refirió el comisario de familia:

No tenemos una impresora, aquí no tenemos papelería, aquí no tenemos para movilizarnos, sobre todo, en la parte rural que es donde más se dificulta el tema de ir, contar con transportes, contar con

un presupuesto, por ejemplo, para el tema de desplazamientos, a veces tenemos que atender inclusive las víctimas y no tenemos aquí ni para un vaso de agua. Muchas de las y frecuentemente, casi siempre se ha dado, es que no hay recursos, no hemos vuelto hacer seguimiento ni nada, porque pues, no tenemos como esos recursos. necesitamos acá un vehículo. (E-CF-03, comunicación personal)

Frente a los sistemas de información en las instituciones, las organizaciones identificaron lo siguiente:

La comisaría de familia para preguntarle por ejemplo, información, tiene una base Excel que ellos no pueden, yo no digo que las bases de Excel sean malas, sino la forma en que digitan, ingresan la información, que tiene la comisaría, no les permite hacer estadísticas, por ejemplo, a mí me parece muy importante poder tener estadísticas, para poder tomar decisiones, entonces, pues la comisaría no tiene estadísticas. (GF-MV-05, comunicación personal)

La carencia de recursos financieros para implementar las políticas, se observó en las siguientes expresiones de funcionarios de la administración y organizaciones sociales:

Nosotros llegamos a la primera reunión del comité de género de la Alcaldía nueva y cero pollitos, o sea no había, no había plata para la planeación y había un montón de cosas que hay que hacer, casa de la mujer, política pública y ellos no generaron gestión, tampoco, porque no es importante el problema en las mujeres para ellos. (GF-OM-06, comunicación personal)

Tampoco tienen los recursos para poder verdad, garantizar lo que es la medida de protección, que sea efectiva. No tienen un tema de generación de empleo, porque las instituciones no tienen cómo darle una generación de ingresos a la víctima y, si la madre tiene hijos y bueno y tiene muchas responsabilidades, como va a sobrevivir si no tiene trabajo. (E-EDG-04, comunicación personal)

Igualmente, el recurso humano, fue un aspecto fundamental para la mayoría de actores, en cuanto a cantidad, pero también, calidad, relacionada con la vocación, la formación específica en género y el tipo de vinculación laboral.

En cuanto a cantidad manifestaron lo siguiente:

Aquí hay siete, ocho Fiscales y un solo Juez, no tengo ni idea por qué razón, Juez circuito y me toca a mí como ustedes pueden ver, lo civil y lo laboral, entonces mi carga de trabajo es bastante, sin embargo, en todos los procesos de homicidio dicto sentencias y trato de entregarlas rápido. En violencia sexual es terrible, el tema sexual debería existir una Juez única y exclusivamente para

delitos sexuales, porque aquí en el Departamento está como elevado. (E-J-08, comunicación personal)

Respecto a la vocación:

Se ven dilaciones causas muchas veces digo yo, por falta de buena voluntad y otras veces, por falta de idoneidad de los funcionarios, yo digo que la idoneidad no es directamente proporcional a los títulos, la idoneidad está directamente relacionada al gusto de hacer las cosas, sí, de nada sirve un defensor de familia en ICBF, comisario o comisaria de familia, que tenga toda su formación en derecho, pero que no quiera hacer eso y diga, estoy aquí como escamando mientras me sale otro puesto. (E-Rector-CMD-01, comunicación personal)

“La verdad, hay gente que, si hace bien su trabajo, pero hay otros que no, están ganándose la plata por ganársela ahí, en ese puesto, porque en ese tiempo ahí no sabían orientar a nadie, a nadie” (GF-MV-05, comunicación personal).

Formación específica en género:

El fortalecimiento de las capacidades, del talento humano, por lo menos los profesionales que estén, se prepararan un poco más, para el abordaje de la situación, también la humanización del servicio, porque muchas de las mujeres no consultan ante una situación de violencia por los imaginarios sociales al qué dirán, el estigma o el trato que reciben del servicio de salud, sí, esa es la primera barrera que tienen. (E-SSM-13, comunicación personal)

El tipo de vinculación laboral no es de planta:

Porque en estos, en estos temas sociales no tenemos, o sea el personal no está de planta, y aparte de eso, estoy haciéndoles incluso un ahorro, porque aparte de ser el enlace de género, asumo la corresponsabilidad del programa de adulto mayor. (E-EDG-04, comunicación personal)

Ahora, respecto a las políticas públicas, si bien existe un documento de política pública en el Municipio, que establece los lineamientos generales para la socialización de la misma, este documento no es conocido por toda la comunidad y la mayoría de servidores públicos entrevistados. Los actores retribuyeron la falta de continuidad de las políticas a los cambios de Gobierno y, la no priorización e inclusión en la agenda gubernamental del tema, a la falta de perspectiva de género en los líderes políticos y gubernamentales.

Lo actores estatales directamente involucrados en la implementación, mostraron tener un alto nivel de conocimiento del marco normativo nacional, así como una visión crítica con respecto a algunos de los planteamientos centrales; para otros, la carta de navegación de la política pública en el plano local, se encuentra en el Plan de Desarrollo Departamental, el cual, en sus metas, tiene contemplada la Política Departamental de Equidad de Género, la cual, no se ha podido desarrollar por carencia de recursos. Además, las organizaciones sociales, plantearon la necesidad de que las administraciones, convoquen a capital humano del territorio, para la construcción de planes de desarrollo que integren soluciones a las violencias contra las mujeres.

Finalmente, los actores consideraron que, desde el nivel central, se generan varios lineamientos, pero no se le brinda al territorio las herramientas para poder desarrollarlos, lo que genera, sobrecargas de responsabilidades y funciones, sin recursos e implementos para desarrollarlas. Así lo describió funcionaria de la Secretaría Departamental de Salud:

“Cada rato recibimos lineamientos, peticiones, pero no nos dan herramientas, no nos dan presupuesto” (E-SSD-12, comunicación personal).

Sin embargo, a pesar de todas las debilidades, los actores locales aún consideran que las Políticas Públicas pueden contribuir a resolver la violencia física y sexual contra las mujeres:

Si hay unas leyes y las violentan imaginémonos nuestra vida sin ellas, o sea es imposible seguir el proceso sin política pública y sin ningún tipo de ley... La política pública se convierte en un amparo, en una fortaleza de nosotras, lo que nos permite que algún oído se ponga alerta y escuche desde la gobernabilidad. (GF-OM-06, comunicación personal)

A continuación, se presenta un apartado que expone los resultados tempranos e intermedios de la implementación, como se ha mencionado en el cuerpo del documento, el análisis que dirige las afirmaciones aquí expuestas ha sido nutrido a partir de un ejercicio interpretativo sobre los datos recogidos en todas las fuentes de información del estudio.

9.4 RESULTADOS TEMPRANOS E INTERMEDIOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

Los policías deciden a quién detener y qué tipo de comportamiento debe vigilarse. Los jueces deciden a quién dan una sentencia de libertad condicional o a quién penan con cadena perpetua. Los maestros deciden quién debe ser expulsado y quién debe permanecer en la escuela. Desde esta perspectiva, la implementación es antes que otra cosa, interpretación y discrecionalidad. (Lipsky, 1996, p. 281)

Lipsky confirma la importancia de los actores locales para el proceso de implementación de las políticas públicas; esta investigación, a partir de las experiencias de los actores locales, confrontó lo plasmado en la teoría y los documentos oficiales del nivel central, con la realidad de la vida, en un Municipio periférico y afectado por el conflicto armado.

Inicialmente, en la revisión de antecedentes, las autoras Afanador y Jaramillo (2017) identificaron debilidades estructurales y de fondo en las comisarías de familia de Colombia, ya que la primer ley que sancionó la violencia intrafamiliar-VIF (la ley 294 de 1996) estableció que los Jueces de Familia debían abordar la violencia intrafamiliar, pero luego, la ley 575 de 2000, le otorgó dicha responsabilidad a las comisarías con el fin de descongestionar los Juzgados de Familia y, liberar la carga laboral de la Fiscalía; este hecho ha generado confusión entre si la VIF está en la esfera de la función jurisdiccional o, dentro de la función administrativa (naturaleza de las comisarías de familia). En España dicha tarea si recae sobre un organismo judicial, que, además, es especializado en violencia sobre las mujeres, lo anterior, denota en que, en Colombia, ocurrió un retroceso en vez de un avance, al asignársele dicha responsabilidad a las comisarías de familia, lo anterior, se puede ratificar con que el Alto Tribunal, estableció que no a cualquier autoridad administrativa se le pueden delegar funciones judiciales, ya que debe reunir ciertos requisitos: independencia, predeterminación e imparcialidad.

La naturaleza jurídica de las comisarías, es ser dependientes de la administración municipal, lo que contradice a la sexta precondition de la implementación perfecta de Brian (Flacso México , 2018): que las relaciones de dependencia sean mínimas. Las comisarías no son entidades con autonomía administrativa, financiera y presupuestal, su campo de

acción depende del presupuesto que cada Gobierno y Concejo Municipal apruebe anualmente. Frente a los otros dos principios de predeterminación e imparcialidad, se encuentran supeditadas al control que ejerza un Juez de la República, dependen en muchas ocasiones de ellos para determinar sanciones. Lo anterior, refleja que las comisarias no cumplen con los requisitos y, por el contrario, sufren de diversas carencias.

Los elementos anteriores, se verificaron en la comisaria de familia de San José del Guaviare, la cual no tiene ni independencia, ni predeterminación, ni imparcialidad y si, serias debilidades técnicas, de recursos y presupuestales.

En cuanto a las dimensiones psicosocial y educativa de la implementación de las políticas, a lo largo de la investigación se hizo evidente, que la ya mencionada discrepancia entre los objetivos y herramientas (recursos) de la política, y la manera en la que los actores se encargaron de implementarla (discrecionalidad), cobró dimensiones importantes que han imposibilitado el desarrollo efectivo de las mismas.

Así, pues, en el marco de la dimensión afectiva, autores como Samudio y Arévalo (2012) plantean la importancia que tiene el abordaje psicosocial para garantizar una reparación efectiva a las víctimas, en tanto esta permite buscar alternativas para que la mujer reconstruya su identidad, su dignidad y le permita valorarse nuevamente, no se evidenció en las mujeres participantes una intervención terapéutica temprana ni tardía y, se comprobó que el pasar del tiempo no alivia los síntomas.

El proceso relacionado con el componente educativo, se encuentra desprovisto de un enfoque de género (que permita el reconocimiento de la especificidad y de la complejidad del problema y la inclusión de las víctimas) y pierde eficacia en términos de su posibilidad de generar una transformación cultural que impacte directamente en la realidad social de la zona de estudio.

Ante esta problemática emerge la necesidad para los actores locales, de ampliar lo que está estipulado en la políticas para la prevención, que es la cátedra de género en las instituciones educativas, hacia una cultura de paz y convivencia, lo que coincide con los autores

Lederach (2016), Méndez (2001), Díaz-Aguado, (2002) quienes plantean una educación en valores democráticos, que equilibre el reparto de poder y responsabilidad entre hombres y mujeres, combata los estereotipos sexuales en los que se fundamenta la misoginia, como la herramienta más propicia para combatir y eliminar la conceptualización rígida de los hombres y las mujeres. Esto también confluye con lo que Villagrasa (2014) plantea como el componente clave, para la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer: procesos (in) formativos en cuatro sentidos: 1. La prevención de la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja en la juventud 2. Programas de prevención de la violencia contra la mujer en las relaciones de pareja en el ámbito educativo 3. Programas de prevención dirigidos a hombres y 4. La prevención de la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja en los y las profesionales. Las mujeres víctimas de violencia física y sexual, coincidieron y reconocieron la importancia de esta información y, orientación en su vida privada, para el establecimiento de relaciones de pareja sanas.

No se encontró en los actores propuestas relacionadas con que los varones que ejercen o que pueden ejercer violencia sean sujetos posibles de detección precoz, asistencia y reeducación, sin embargo, un rector de una institución educativa privada, si mencionó la importancia de la educación inicial y en la diversidad para evitar maltrato hacia niñas y mujeres indígenas y afros, el empoderamiento de la mujer rural, las desmovilizadas y las nuevas masculinidades:

Sí, definitivamente la educación es un, es una vía puede sonar a cliché, la educación desde pequeños es la vía, desde de la base hay que cambiar, la familia e instituciones educativas, el empoderamiento de la figura de la mujer rural, tanto ella, que está en los linderos de las CTR como las desmovilizadas, apropiación de sus derechos y hablar de masculinidades, nuevas masculinidades, uno hablar de nuevas masculinidades en el campo o con desmovilizados o con campesinos recios, si eso es fuerte. Desde que en la educación no empecemos a formar a nuestros niños en la diversidad, vamos a seguir viendo maltrato muy fuerte, desde lo lingüístico a las niñas y mujeres indígenas, niñas y mujeres afro. (E-Rector-CMD-01, comunicación personal)

Lo anterior lo estipula el documento oficial de política pública del municipio, el cual, no se reconoce ni implementa a cabalidad; también refiere Méndez (2001) la necesidad de comprometer a los varones como grupo social e individualmente, para que rompan el

silencio cómplice y colaboren activamente en la lucha contra la violencia. Los actores locales no mencionaron la propuesta dada por las autoras Cocco et al. (2017) relacionada con utilizar la red primaria de servicios de salud (además de los docentes, a veces es la única presencia institucional en las áreas rurales más lejanas), como herramienta para abarcar la problemática de la violencia de género en las mujeres.

Las mujeres de organizaciones y víctimas de violencias, manifestaron preferencia por recurrir a otras mujeres como vecinas, amigas y lideresas sociales para buscar apoyo, en vez, de recurrir a las instituciones, lo que concuerda con Segato (2003), quien identifica como una acción de prevención la incorporación de la participación activa de mujeres sobrevivientes de violencia, para estimular, la identificación de las víctimas que todavía sufren en el aislamiento, por medio de modelos positivos de superación del problema.

En esta misma línea Villagrasa (2014), afirmó que un ambiente social dispuesto a actuar e involucrarse, con un sentimiento de responsabilidad y de obligación con respecto a situaciones de este tipo (Gracia, García y Lila, 2008) es un elemento esencial en la lucha contra la violencia, es así como los programas comunitarios pueden alcanzar a las familias aisladas por las barreras del silencio y del miedo, siendo las mujeres que tienen red familiar y redes solidarias de amigos y vecinos menos propensas a sufrir violencias (Cocco et al., 2017).

Para continuar con las falencias identificadas en varios de los ejes de implementación de las políticas, a la luz de lo que establecen los autores en esta materia, se procede a establecer los siguientes apartados: *recursos, complejidad de la acción conjunta, priorización en la agenda y fallos de formulación*. Finalmente, para la comparación entre los fallos de implementación que establecen los documentos oficiales y, los encontrados en el territorio estudiado, se establece el apartado *fallos de implementación según documentos oficiales*.

Recursos.

Las reiterativas deficiencias en términos de recursos a) humanos b) físicos y tecnológicos c) presupuestales y financieros configuran la tercera precondition de Flacso México (2018)

para la implementación perfecta: que la combinación de recursos requerida esté disponible en el momento en el que sea necesario, lo cual no está configurado en San José del Guaviare.

- a) El recurso humano, entendido como aquel personal idóneo, que cuente con formación, vocación y adecuada vinculación laboral. En este sentido, se identificaron servidores públicos involucrados en la implementación de las políticas que, a pesar de tener niveles de educación superior, tienen prejuicios debido a la aceptación del rol femenino tradicional, Segato (2003) explica este hallazgo al señalar que los actores que conforman la implementación, pueden estar viciados de la costumbre violenta, a costa de la esencia misma de la ley, un ejemplo es lo expresado por el comisario de familia:

La violencia intrafamiliar dice la ley que no es conciliable, sí, pero en ultimas, ee en ultimas obviamente uno trata de que, de que así se dé, así no se diga que es conciliación, porque uno lo que busca es que esa familia permanezca unida. (E-CF-03, comunicación personal)

Lo anterior reitera la necesidad de la formación con perspectiva de género, adicionalmente; los actores locales manifestaron que se trata también, de compromiso, vocación y voluntad para prestar un servicio. Profesionales de salud mental de la secretaria departamental de salud dieron el ejemplo de la atención psicosocial e indicaron, que los profesionales encargados de esta atención deberían sensibilizar a las mujeres para que continúen con el proceso, ya que la mayoría deserta y no se hace el respectivo seguimiento.

La cantidad y la continuidad del recurso humano, fueron otros aspectos a resaltar durante la investigación, ya que los actores evidenciaron, que un solo enlace en Gobernación y Alcaldías, no es suficiente para liderar y gestionar la implementación de las políticas de género, solo hay una jueza circuito que atiende lo civil y lo laboral, que indica que debería existir una Juez única y exclusivamente para delitos sexuales porque en el Departamento la problemática es elevada; asimismo, el comisario de familia indicó la necesidad de otra comisaria de familia en el Municipio y ni siquiera, la comisaria existente cuenta con todo el equipo que establece la ley, tampoco, hay un traductor o antropólogo que pueda brindar enfoque diferencial a la atención de mujeres indígenas, además, la vinculación de los

profesionales no es de planta, es por la modalidad de contratación de servicios, lo que afecta la implementación de las medidas y su seguimiento.

Los actores locales destacaron la importancia de aquel recurso humano que elige trabajar en zonas rurales y periféricas, ya que no todos los profesionales prefieren trabajar en este tipo de territorios.

Continuando con la línea de recursos, b) los físicos y tecnológicos, también son una limitante, como el transporte, una impresora, internet y en mayor complejidad, sistemas de información (sub registro en SISPRO, SIVIGILA, inexistente en comisaria de familia).

Como aquella falta de recursos c) presupuestales y financieros que afectan y limitan de manera drástica la implementación de las políticas, por ejemplo, en que las entidades puedan generar oportunidades de generación de ingresos para las mujeres víctimas y la ausencia de presencia estatal en el área rural.

Dicha precarización en todos los tipos de recursos y las condiciones laborales, el autor Roth (2002) la atribuye a los efectos de los nuevos enfoques de la administración pública, liderados por organismos internacionales.

La complejidad de la acción conjunta.

Se identificaron falencias en la articulación entre actores e instituciones, que es la novena precondition de Flacso México (2018): que existan comunicación y coordinación perfectas, fallas en la “complejidad de la acción conjunta” de Pressman y Wildavsky (1998), teniendo en cuenta, la variedad de instituciones y actores involucrados en los procesos de implementación de las políticas que previenen y atienden la violencia física y sexual contra las mujeres en el Municipio de San José del Guaviare.

En el Municipio de San José del Guaviare no se cumplen las cadenas causales Pressman y Wildavsky (1998) de las políticas que previenen y atienden la violencia física y sexual en las mujeres, desde el actor que debe dictar las medidas de atención y protección (Comisario de Familia), como en aquellos actores que deben implementarlas (Hospital, EPS, Policía),

desembocando esto, inevitablemente en la dislocación del ciclo de la política pública, presentando así, una profunda divergencia entre lo planteado por la política desde el Estado central, y la manera en que la misma se desarrolla, por parte de los actores locales (Lipsky, 1980).

La cooperación, la colaboración y la coordinación de esfuerzos, recursos, intereses y estrategias no se evidenció en el trabajo de campo realizado, se observó una falta de conocimiento, uso y cumplimiento de algunos de los servicios y herramientas estipulados en la políticas, en los propios actores encargados de activar las rutas (en las medidas de atención, protección, prevención), como del alcance y competencia que disponen otras instituciones; se vincula además, la falta de una comunicación asertiva entre todas las instituciones, pues aunque se pueda trabajar de manera coordinada con algunas de ellas, el proceso de atención integral, se garantiza con la adecuada interlocución de todas aquellas instituciones que puedan aportar para el restablecimiento y garantía de derechos de las mujeres víctimas de violencias. “El bloqueo en alguno de los servicios que se le deben garantizar a la víctima (cumplimiento de protocolo en hospital, atención psicosocial, albergue y alimentación), puede afectar de manera notable todo el proceso desarrollado previamente por otras entidades” (Aguilar, 2010, p. 85).

Para lograr dicha articulación, se deben aprovechar de manera eficiente espacios de concertación institucional como los comités y consejos institucionales, ya que, a pesar de existir dichos espacios en el Municipio, estos no generan acciones concretas, no superan el debate y la discusión, no han sido fortalecidos para que su quehacer genere el impacto esperado Aguilar (2010).

Respecto a la ausencia de estructura institucional en el área rural del Municipio, que no solo rompe la cadena causal, si no que impide su total activación, mediante la denuncia y activación de rutas, la Autora Segato (2003), afirma, que los índices reportados de violencia contra las mujeres, representan no más que el 5% o el 10% de la incidencia real, que aún se encuentra lejos de ser conocida, aspecto que coincide también, con lo planteado por las autoras Cocco et al. (2017), en tanto concluyen que las mujeres de áreas rurales, sufren de

mayor desinformación que, las que se ubican en áreas urbanas, como además: la falta de acceso a los servicios y atención en casos de violencia, la restricción en el transporte, la dependencia económica a sus parejas y la mayor desarticulación en la red de servicios. Los actores participantes en la investigación, coincidieron con las autoras, al identificar la vulnerabilidad económica y la habitabilidad en área rural, como un factor de riesgo para la violencia sexual, junto al riesgo prevalente de presencia de externos a la familia (principalmente adultos mayores), que se aprovechan de esta condición de vulnerabilidad, para ofrecer dinero y abusar sexualmente de niñas (indígenas o que habitan en asentamientos).

Priorización en la agenda.

Pressman y Wildavsky (1998), señalaron como factores que complican la implementación, la incompatibilidad de la política con otros compromisos e intereses, la preferencia por otros programas, en este caso, también se evidenciaron dichos factores en San José del Guaviare, ya que no se observó priorización en la agenda pública para la implementación del documento de política pública que existe en el Municipio desde el año 2015, no hay suficiente presupuesto destinado en planes de acción relacionados con las mujeres, en algunos años fue precario, insuficiente o nulo, producto entre otras razones políticas (cambio de gobierno, destino de presupuesto a infraestructura física) lo que se conjuga con las condiciones sociales, económicas y tecnológicas propias del Municipio (Municipio de sexta categoría, afectado por conflicto armado), que puede afectar el cumplimiento de los objetivos de las políticas como lo plantean Sabatier y Mazmanian (2003).

Lo anterior, además refleja que se plantean de manera homogénea las políticas públicas, asignando responsabilidades similares a entes territoriales con capacidades operativas distintas, donde además, estas políticas, entregan un peso específico importante en la prevención, al ya saturado aparato educativo y de atención, al sistema de salud, dejando de lado elementos institucionales y territoriales que configuran la realidad social del país y por lo tanto, condicionan la implementación de las políticas públicas.

De igual forma, Sabatier y Mazmanian (2003) establecen que existe una dinámica, que ellos denominan la “tratabilidad” de los problemas públicos, en donde existen problemas más sencillos que otros, más claramente definidos que otros; algunos se originan en comportamientos más complejos que otros; algunos abarcan poblaciones o zonas territoriales más amplios que otros. Todo esto supone que algunos problemas, más allá de ser priorizados o no, son más tratables y, por lo tanto, las propuestas de atención más implementables. Siendo en este contexto, la violencia física y sexual contra las mujeres un problema estructural y cultural, donde, además, las políticas deben implementarse en un territorio rural, periférico, afectado por el conflicto armado y con debilidades institucionales, lo que representa efectivamente, un problema público complejo.

Fallos de formulación.

Otro aspecto observado, es que algunos actores locales identificaron fallos de formulación y coherencia desde el nivel central, en los decretos que implementan las leyes, especialmente en las relacionadas con las medidas de atención:

La ley está mal elaborada, desde el Ministerio, esta ley salió en 2012, nos dieron unos recursos que creo que en esa época fueron 57 millones, o 52, nosotros debíamos contratar un albergue con la seguridad, quién, en dónde? y pues aquí, no encontramos quién, la plata la recogió el Ministerio y el mismo Ministerio no dio direccionamientos y lo que se supone es, que el sector justicia ordena la medida y ellos gastan un recurso y estos recursos se le cobran al Ministerio de salud, por una cuenta especial, pero si, hay un problema en la elaboración de la Norma, qué se convierte en una barrera. (E-SSD-12, comunicación personal)

Igualmente, Sabatier y Mazmanian (2003) plantean que, a lo largo del proceso de implementación, debe observarse el apoyo activo de parte de grupos organizados y de legisladores de importancia decisiva (o bien, de altos funcionarios). Durante la investigación, si se evidenció organizaciones de mujeres interesadas en la problemática, sin embargo, no confían en las entidades encargadas de la implementación, no acuden a las rutas, prefieren otro tipo de acciones como el apoyo comunal y entre mujeres.

Los fallos de implementación según los documentos oficiales.

El tercer informe de seguimiento al *Conpes Social 161 “Equidad de Género para las Mujeres” Eje 6: plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias*, del año 2014, indicó fallos de implementación de la ley 1257, algunos de los cuales, coincidieron con los que los actores en terreno describieron:

- 1.** Los programas y proyectos que se realizan para la prevención de la violencia basada en el género- VBG no cuentan con indicadores de resultado o impacto que permitan analizar sus efectos en la transformación cultural y en el conocimiento y respeto por los derechos humanos de las mujeres. El documento de política pública del municipio lo contempla, pero dicho documento, carece de reconocimiento e implementación.
- 2.** Algunos de los compromisos del Conpes Social 161, no han quedado de manera específica en los planes de acción anuales de las entidades, lo que complica la no asignación de recursos humanos y financieros para su cumplimiento. En el Municipio las acciones de prevención y atención no se incluyen en planes de acción o se incluyen sin presupuesto.
- 3.** En las estrategias de formación a funcionarios y funcionarias encargadas de la atención a las VBG, no hay indicadores de resultados que den cuenta de la calidad de la atención que reciben las mujeres. En San José del Guaviare no hay estrategia de formación definida, más allá de capacitaciones periódicas y aisladas.
- 4.** Los médicos(as) rurales tienen la obligación legal de cumplir la función de clínica y patología forense en los puntos donde no se cuenta con unidades directas del INMLCF. Se necesita extender las capacitaciones y protocolos para la atención a víctimas de VBG a estos profesionales. Esta debilidad de capacitación en personal médico, fue percibida por personal del Hospital Municipal.
- 5.** Las acciones relacionadas con creación, fortalecimiento, adecuación de CAV, CAVIF, CAIVAS resultan repetitivas y no es claro donde se necesita cada modelo de atención y cuáles serían los propósitos razonables en términos de creación, fortalecimiento y

adecuación de estos centros. En San José del Guaviare no existe CAVIF, ni CAIVAS, existe una casa de justicia, que es en donde funciona la comisaria de familia.

6. En relación con las acciones intersectoriales para la prevención y el abordaje de casos de feminicidio, en el País existen expertos y grupos de apoyo que han recibido capacitación para cumplir los principios de la debida diligencia contemplados en el artículo 6 de la Ley, pero es necesario establecer en qué partes del País falta dicha capacitación. En este aspecto, en el Municipio solo hay una Jueza que manifiesta que las debilidades de tipificación del feminicidio se encuentran en la Fiscalía y, en la ausencia de antecedentes formales de violencia, es decir, de denuncias.

7. Es preciso que se realicen acciones de capacitación, perfeccionamiento de las rutas de atención, énfasis en la prevención, mesas de trabajo conformadas por grupos intersectoriales y priorización de los casos. Respecto a este aspecto, la prevención es ausente en el Municipio conforme a lo estipulado en las políticas, sin embargo, los actores locales insistieron en la educación como la mejor herramienta para erradicar las violencias contra las mujeres y, describieron diferentes estrategias de acuerdo a las necesidades del contexto: la educación inicial, educación por medios de comunicación, articular la educación con un proceso que trascienda el ámbito escolar y permee todas las esferas de la sociedad.

Insistieron en que se requiere de una construcción participativa de un currículo sexual en las instituciones educativas, incluir la diversidad sexual y étnica en los diferentes escenarios de construcción y participación política, acciones directas de protección hacia las niñas en el marco de acción de los comités de convivencia escolar; acciones orientadas a fortalecer la autoestima y el autocuidado en las niñas y mujeres; la promoción de relaciones de parejas sanas, en donde sea la comprensión y la buena comunicación el signo de estas; la estructuración de frentes comunales de seguridad y de redes de apoyo entre mujeres y otros miembros de la comunidad con el fin de complementar las medidas de protección establecidas en la legislación.

El empoderamiento de las mujeres a través de iniciativas productivas y proyectos de emprendimiento; una mejora sustancial en los mecanismos de información, capacitación y atención de los que disponen las mujeres; formación permanente a funcionarios; atención psicosocial para las víctimas y para las mujeres líderes que brindan apoyo a otras.

10 CONCLUSIONES

Se evidenció durante la investigación, que no es posible controlar todos los márgenes de acción de los tomadores de decisión del día a día, los cuales deciden conforme a sus valores y percepciones, si implementan o no y cuáles, medidas de atención, protección y prevención para las mujeres.

Se verificó lo planteado por Lipsky (1996) ya que las condiciones en las que laboran dichos actores se encuentran alejadas de las condiciones que imaginaron o ni siquiera concibieron, quienes desde lejos diseñaron las políticas y sus procesos de implementación, en este caso, un municipio periférico, rural con debilidades institucionales y presupuestales que limitan seriamente la implementación.

Los funcionarios de ventanilla enfrentan importantes restricciones de recursos, cargas de trabajo, exigentes demandas ciudadanas y, por lo tanto, deben desarrollar ciertas pautas de comportamiento, criterios de selección particulares y estrategias de desempeño específicas para cumplir con su trabajo. Adicionando precarias e inestables condiciones laborales.

Así, en la medida en que los funcionarios de ventanilla interpretan las normas y lineamientos de acuerdo con sus criterios y experiencias, dichos funcionarios, no sólo están implementando políticas públicas, sino que, también hacen un rediseño de las políticas. Para afrontar esta dinámica es importante analizar el proceso de implementación desde el punto final de la política, desde abajo y no desde arriba

“Mientras más cerca se esté del origen del problema, mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él” (Elmore, 2003, p. 257).

Ese fue el énfasis que tuvo esta investigación, al consultar e identificar con los actores locales, dónde residen las causas del problema y las necesidades de recursos para atenderlo. Con el análisis y definición del comportamiento específico, que vuelve necesario el diseño e implementación de una política pública, es decir, la revisión del comportamiento violento y sus causas, como la respectiva necesidad del cambio de valores y conductas, que implica

una mirada preventiva más que de acciones para la atención, cuando ya las consecuencias del comportamiento están dadas.

Asimismo, se hace fundamental la participación ciudadana, involucrar de manera activa a las mujeres, de manera preventiva y colaborativa, pero también, a las que han sido víctimas de la violencia física y sexual; como a los hombres (que pueden y que ya han ejercido violencia) también, como colectivo que asuma una postura; de igual manera a las demás identidades y ciclos vitales, ya que se requiere de un cambio social constructivo, que reconozca particularidades, pero que también, nos acerque a ser una comunidad local y global Lederach (2016).

11 RECOMENDACIONES

- I. Se requiere de la disponibilidad de recursos para el desarrollo de acciones, propuestas, programas y demás elementos de política pública, una mayor inversión en recurso humano (cantidad, continuidad, formación con perspectiva de género), equipos de trabajo, recursos físicos básicos (transporte, sistemas de información) y la transversalización en todas las áreas y dependencias (presupuestos específicos para prevenir y atender la violencia física y sexual contra las mujeres).
- II. Se debe fortalecer la implementación de las medidas de prevención previstas (currículo de género en instituciones educativas) pero, además, desarrollar algunas distintas, que fueron propuestas por actores locales y diferentes autores.
- III. Se debe dar cumplimiento a la medida de atención, relacionada con el abordaje psicosocial, para garantizar una reparación efectiva en las mujeres víctimas de violencia física y sexual, ya que esta permite que las mujeres reconstruyan su identidad, su dignidad y se valoren nuevamente.
- IV. Se requiere de un proceso de monitoreo y evaluación del proceso de protección y restablecimiento de derechos de las mujeres víctimas de la violencia de género, que contribuya, además, a la articulación institucional, ya que se actúa de forma reactiva conforme a los casos que se van presentando.
- V. Se requieren mayores márgenes de autonomía jurisdiccional y presupuestaria tanto para los Municipios, como para diversas instituciones como las comisarías de familia, secretarías municipales (salud, educación), con el fin de que las mismas tengan un mayor margen de maniobra para adaptar los lineamientos de la política a las particularidades propias de los contextos en los que estas se implementan.
- VI. Consolidar enfoques diferenciales de construcción de la política pública, en donde los actores sociales sobre el territorio tengan un mayor peso en el planteamiento, construcción e implementación de la política, con el fin de que esta, responda de manera más eficaz a las necesidades propias de cada comunidad. En esta misma línea,

es fundamental, consolidar mecanismos específicos de política para las zonas rurales, producto de las particularidades propias de estas.

- VII. Articular el eje de género en los mecanismos de reparación y en las estructuras de justicia transicional establecidas en los acuerdos de paz, entre el Estado Colombiano y la guerrilla de las FARC, con el fin de darle un abordaje integral al problema, teniendo en cuenta, que la zona de estudio ha estado sometida históricamente a dinámicas de conflicto armado en el país.

12 REFERENCIAS

- Por el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.* (2010).
- Afanador, D., & Jaramillo, L. (2017). Dificultades en las competencias jurisdiccionales en materia de violencia intrafamiliar de las comisarías de familia. *CES Derecho*, 139-155.
- Aguilar, L. (2003). Crisis del café y el desarrollo regional. *Cuadernos de Economía*, 5 , 239-272.
- Alcaldía de Manizales. (2016). *Plan de Desarrollo del Municipio de Manizales 2016-2019*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). *Secretaría Distrital de la Mujer*. Obtenido de <http://www.sdmujer.gov.co/inicio/1213-abc-para-comprender-la-ley-de-feminicidio>
- Alcaldía San José del Guaviare. (2016). *Plan de Desarrollo Municipio San José del Guaviare*. San José del Guaviare.
- Aramburo, N. I. (2010). Abuso sexual infantil y administración de justicia en Colombia. Reflexiones desde la Psicología Clínica y Forense. *Pensamiento Psicológico*, 183-202.
- Arrubla, J. A., Cock, V. S., Camargo, C. Q., & Díaz, J. C. (2014). PROYECTO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONSULTORIO JURÍDICO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. *Vniversitas*, 275-315.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*. Cambridge: MIT Press.
- Calderón, P. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista Paz y Conflictos*.
- Carbo, P. A. (2017). Abriendo puertas y ventanas a una perspectiva psicosocial feminista: Análisis sobre la violencia de género. *Psicoperspectivas*, 79-90.
- Chapman, J. (1997). *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Children, S. T. (2017). *Informe sobre la niñez en el mundo*.
- Cocco, M., Bastos, E., dos Santos, J., Borth, L., & Honnef, F. (2017). Mujeres rurales y situaciones de violencia: límites de acceso y accesibilidad a la red de atención de salud. *Rev. Gaúcha Enferm*, 38(2).

- Colprensa. (22 de 05 de 2018). *El País.com.co*. Obtenido de <http://www.elpais.com.co/colombia/ordenan-a-mineducacion-cumplir-con-la-ley-rosa-elvira-cely.html>
- Contreras, J. M., Bott, S., Guedes, A., & Dartnall, E. (2010). *Violencia sexual en Latinoamérica y El Caribe: Análisis de datos secundarios*. Sexual Violence Research Initiative.
- Costa, M. C., Silva, E. B., Soares, J. d., Borth, L. C., & Honnef, F. (2017). Rural women and violence situation: access and accessibility limits to the healthcare network. *Revista Gaúcha*.
- Cruz, M. (2017). Un abordaje de la noción de feminicidio desde una perspectiva psicoanalítica como recurso para mejorar la aplicación de la normativa legal vigente. *Ajayu de Psicología*, 214-251.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (s.f.). Obtenido de https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_4107_2011.htm#2
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Documento Índice de Incidencia del Conflicto Armado*. Bogotá.
- Díaz-Aguado, A. (2002). *Guía informativa sobre el sexismo y la violencia de género*. Obtenido de https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/proyecto_nahiko_formacion/es_def/adjuntos/2009.04.01.rosa.pulido.pdf
- Divulgación Dinámica. (2 de Febrero de 2017). Obtenido de <https://www.divulgaciondinamica.es/blog/prevenir-violencia-genero/>
- Dyer, W. (1978). *Tus Zonas Erróneas*. Barcelona: Ediciones Grijalbo.
- Eisler, R. (2005). *Sexo, mitos y política del cuerpo*. México: Editorial Pax.
- El Espectador. (2017). *América Latina es la región más violenta del mundo contra las mujeres*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/america-latina-es-la-region-mas-violenta-del-mundo-contra-las-mujeres-articulo-724548>
- El HuffPost. (2017). *Los mejores y los peores países para ser mujer: Islandia en cabeza, Siria en la cola y España, en el quinto puesto mundial*. Obtenido de

https://www.huffingtonpost.es/2017/11/14/los-mejores-y-los-peores-paises-para-ser-mujer-islandia-en-cabeza-siria-en-la-cola-y-espana-en-el-quinto-puesto-mundial_a_23277113/

- Elmore, R. (2003). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En L. Aguilar, *La implementación de las políticas públicas* (págs. 185-280). México: Porrúa.
- Escobar, R. A., Hincapié, J. F., Palma, J. F., & Quintana, E. M. (2017). Percepción de la Ley 1761 de 2015 y el contexto de los feminicidios . *Colomb Forense*, 7-26.
- Evangelista, A., Tinoco, E., & Tuñón, E. (2016). Violencia institucional hacia las mujeres en la región sur de México. *Revista LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, 14(2), 57-69.
- Federación Nacional de Personerías. (s.f.). *FENALPER.ORG*. Obtenido de <https://www.fenalper.org/blog/fenalper-en-los-medios/acceso-la-justicia-el-abc-para-victimas-de-violencia-sexual>
- Ferrer, B., & Bosch, E. (2003). Algunas consideraciones generales sobre el maltrato de mujeres en la actualidad. *Anuario de Psicología*, 34(2), 203-213.
- Flasco México . (2018). *Diseño e Implementación de Políticas Públicas*. Mexico.
- Flores, M. R. (2014). UNIDAD 3. EL ANÁLISIS Y LA INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN. *Escuela Nacional de Trabajo Social*.
- Fondo para el Logro de los ODM. (2010). *Ley 1257 de 2008 Por el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*.
- Foucault, M. (1997). *La arqueología del saber*. Siglo xxi.
- Franco, J. (2017). *Diseño de Políticas Públicas*. Mexico: IEXE.
- Galindo, M., & Herrera, S. (2017). Cuerpos de Mujeres: Procesos de Desvictimización. *Revista de Estudios de Género La Ventana*, 5(45), 88-119.
- Galtung, J. (2003). *Paz por medios pacíficos: paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Bilbao: Bakeaz.

- Genes, K. D., Lancheros, A. C., Vásquez, C. F., & Yépez, E. V. (2014). *Tercer Informe de Seguimiento al Conpes Social 161 "Equidad de Género para las Mujeres" Eje 6: Olan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencias*. Bogotá.
- Georgetown Institute For Women, P. a. (2017). *Women peace and security index*.
- Gómez, D., & Estrada, L. (2017). Dificultades en las competencias jurisdiccionales en materia de violencia intrafamiliar de las comisarías de familia. *CES Derecho*, 139-155.
- Gracia, E., García, F., & Lila, M. (2008). Police involvement in cases of intimate partner violence against women: The influence of perceived severity and personal responsibility. *Violence Against Women*, 14, 697-714.
- Heiremans, S. L. (1994). *Violencia puertas adentro: la mujer golpeada*. Santiago de Chile: Universitaria.
- Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. SAGE Publications.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2016). *BOLETÍN EPIDEMIOLOGICO VIOLENCIA DE GÉNERO EN COLOMBIA ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS CIFRAS DE LOS AÑOS 2014, 2015 Y 2016*.
- Instituto Nacional Medicina Legal. (2018). *Violencia contra las mujeres Colombia, comparativo años 2016 y 2017 (enero a octubre)*.
- Jelin, E. (2002). *Los trabajos de la memoria*. Madrid: Siglo XXI de España editores.
- Jimeno, M. (2004). *Crimen Pasional contribución a una antropología de las emociones*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Lane, J. (1995). *The public sector. Concepts, models and approaches*. Sage: London.
- Larrain, S. (1994). *Violencia puertas adentro: la mujer golpeada*. Santiago de Chile: Universitaria.
- Lederach, J. (2016). *Adam Curle: radical peacemaker*. Hawthorn Press.
- Lipsky, M. (1980). *La burocracia de ventanilla*. Nueva York: Russell-Sage.

- Lipsky, M. (1996). Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas. En J. Subirats, & Q. Brugué, *Lecturas de gestión pública* (págs. 279-298). Madrid: Ministerio de Administración Pública.
- Lira, M. O., Rodrigues, V. P., Rodrigues, A. D., Couto, T. M., Gomes, N. P., & Diniz, N. M. (2017). ABUSO SEXUAL EN LA INFANCIA Y SUS REPERCUSIONES EN LA VIDA ADULTA. *Enferm.*
- Londoño, B., Coral, A., Sierra, J., Vargas, S., & Chaparro, N. (2013). *El papel de los jueces contra la violencia de pareja en Colombia, 2005-2009: seguimiento a las sentencias proferidas por los jueces penales del circuito y por los jueces de familia en las ciudades de Cartagena, Pasto y Cali*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Londoño, B., Rubio, L., & Castro, J. (2017). La violencia de género no tiene fronteras. Estudio comparativo de las normativas colombiana y española en materia de violencia de género (2004-2014). *Revista Derecho del Estado*, 38, 127-154.
- López, M. (2011). Reflexiones sobre las desigualdades en el contexto de los estudios de paz. *Revista Paz y Conflictos*, 4.
- Lorena Delgado, L. C. (2016). *Eco-región cafetera entre el anhelo de competitividad y la realidad de la violencia multidimensional*. Manizales: Universidad Autónoma de Manizales.
- Manzano, M. V. (2014). *Análisis de la Eficacia del Programa de Formación para la Prevención de la Violencia Doméstica*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Matud, P. (2004). Impacto de la violencia doméstica en la salud de la mujer maltratada . *Psicothema*, 397-401.
- Méndez, L. (2001). Violencia de género y prevención. El problema de la violencia masculina. *Revista de la Dirección General de la Mujer de la Comunidad Autónoma de Madrid*.
- Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (2018). *Ruta de atención integral para víctimas de violencias de género*. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/ssr/Paginas/Ruta-de-atencion-integral-para-victimas-de-violencias-de-genero.aspx>

- Moreno, S., Barreto, M., Sanabria, P., González, L., & Pinzón, A. (2013). Evaluación de la atención a víctimas de la violencia sexual: experiencia en tres hospitales de Bogotá. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 195-200.
- Ordoñez, G. (2013). *Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ordoñez, M. (08 de 07 de 2017). *El Tiempo*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/martha-ordonez/la-ley-rosa-elvira-cely-leyes-contra-el-feminicidio-106836>
- Organización Mundial de la Salud [OMS] . (s.f.). *Violencia sexual*. Obtenido de https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/98821/WHO_RHR_12.37_spa.pdf?sequence=1
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2013). *Violencia Infligida por la Pareja*. Obtenido de https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/98816/WHO_RHR_12.36_spa.pdf?sequence=1#:~:text=La%20violencia%20infligida%20por%20la,controladores%20por%20un%20compa%C3%B1ero%20%C3%ADntimo.
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (s.f.). *Violencia contra la mujer*. Obtenido de http://www.who.int/topics/gender_based_violence/es/
- Organización Mundial de la Salud [OMS] . (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Obtenido de https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf
- Padilla, C. (s.f.). *Carácter urbano*. Obtenido de <https://caracterurbano.com/politica-y-economia/paises-mas-violencia-genero>
- Pérez, Y. (2010). *La Atención Integral a Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Bogotá*. Obtenido de Pontificia Universidad Javeriana: <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis361.pdf>
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.

- RA, V. E., JF, D. H., JF, C. P., & EM, B. Q. (2016). Percepción de la Ley 1761/2015 y el contexto de los feminicidios. *Colomb Forense*, 7-26.
- Revista Semana. (2012). *La muerte de Rosa Elvira Cely, un crimen abominable*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-muerte-rosa-elvira-cely-crimen-abominable/258867-3>
- Rivera, Y. (2018). *Ni una más ni una menos*. Bogotá: Lemoine.
- Roth, A. (2002). *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruiz, J. (2016). *Violencia Intrafamiliar*. Crimipedia Universitas.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (2003). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En F. Aguilar, *La implementación de las políticas* (págs. 323-372). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Segato, R. (2003). *Las Estructuras Elementales de la Violencia*. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- SISMA MUJER. (2018). *Erradicar la violencia sexual para avanzar hacia una paz incluyente con las mujeres*. Obtenido de https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2018/06/Bolet%C3%ADn-25-de-mayo-de-2018_-Sisma-Mujer.pdf
- Stake, R. (2005). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Takeuchi, L. K. (2009). Los municipios colombianos y el conflicto armado Una mirada a los efectos sobre la efectividad en el desempeño de los gobiernos locales . *ColombiaInternacional* 70.
- Uribe, M. V. (2008). Mata, que Dios perdona. Gestos de humanización en medio de la inhumanidad que circunda a Colombia. En V. Das, *sujetos del dolor, agentes de dignidad* (pág. 118). Bogotá.
- Vallejo, A., & Córdoba, A. (2012). Abuso sexual: tratamientos y atención. *Revista de Psicología*, 30(1), 19-46.

- Vega, I. G., & Ayerbe, A. A. (2012). La violencia contra niños y niñas: un problema global de abordaje local, mediante la IAP. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 261-272.
- Vega, I. G., & Ayerbe, A. A. (2013). La violencia contra niños y niñas: un problema global de abordaje local, mediante la IAP. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 261-272.
- Vieyra, C., Gurrola, G., Balcazar, P., Bonilla, M., & Virseda, J. (2009). Estado de salud mental en mujeres víctimas de violencia conyugal que acuden a la procuraduría general de justicia del Estado de Mexico. *Psicología Iberoamericana*, 57-64.
- Villagrasa, M. (2014). *Análisis de la Eficacia del Programa de Formación para la Prevención de la Violencia Doméstica*. Obtenido de Universitat de València:
<https://core.ac.uk/download/pdf/71022906.pdf>
- Zapata, S. V. (2019). *Método Cualitativo Explicativo*. Manizales: Universidad Autónoma de Manizales.

13 ANEXOS


Anexo 1. Estructura de las fichas bibliográfica documentos académicos

Base de datos	
Fecha de consulta	
Fecha de publicación	
Autores	
Título completo	
Publicación	
Dirección Electrónica	
Tipo de Estudio	
Materiales y métodos	
Resultados	
Discusión	
Conclusiones	

Anexo 2. Guía de entrevista semiestructurada

Nombre del actor:

Preguntas

1. ¿Considera que la violencia física y sexual contra las mujeres, es una problemática grave en San José del Guaviare?
 2. ¿Cuáles son las leyes o programas que amparan el accionar de la comisaria respecto a la violencia física y sexual contra las mujeres?
 3. ¿Cuál es el procedimiento de la comisaría cuando identifica un caso de violencia física?
 4. ¿Cuál es el procedimiento de la comisaría cuando identifica un caso de violencia sexual?
 5. ¿Cuáles son los recursos humanos y físicos que necesita la comisaria para poder atender casos de violencia física y sexual?
 6. ¿Cuáles son las medidas de protección y de atención para las mujeres víctimas de violencias? (procedimiento)
 7. ¿Cómo se realiza el seguimiento para verificar el cumplimiento y la efectividad de las medidas de protección y de las medidas de atención?
 8. ¿Ha recibido ésta Comisaria por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, lineamientos técnicos en materia de competencias, procedimientos y acciones relacionados con las funciones de atención a las violencias basadas en género?
 9. ¿Qué ocurre cuando el agresor incumple las medidas de protección?
- ¿Considera usted que dichas acciones establecidas en la política pública para las mujeres del Municipio son pertinentes y necesarias? ¿Se ha desarrollado alguna de ellas? ¿cómo considera usted que podrían desarrollarse estas acciones indicativas?**  (Ctrl)

Anexo 3. Oficio de solicitud de entrevista

San José del Guaviare

Doctor
VILLINAN RUIZ HIGUERA
Comisario de Familia
Municipio de San José del Guaviare



Asunto: Solicitud de entrevista

Cordial saludo Doctor Ruiz,

Yo Cindy Catalina Oidor García, en calidad de tesista de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Manizales, bajo el desarrollo de la investigación titulada "*Características de la Implementación de las Políticas Públicas que Previenen y Atienden los Casos de Violencia Sexual y Física en el Municipio de San José del Guaviare*", le solicito comedidamente, un espacio de entrevista para ver su percepción respecto a ésta problemática en el Municipio, será un encuentro aproximado de cuarenta (40) minutos; lo anterior, en función y solo con intereses exclusivamente académicos, de igual forma, se da constancia de la confidencialidad de la información.

La fecha propuesta para dicha entrevista, es el día jueves 23 de mayo a las 09:00 am en su despacho, para confirmar disponibilidad sobre día y hora de la entrevista, por favor comunicarse al número 3114801873 o correo electrónico cindycoidog@autonoma.edu.co

Muchas gracias por la atención prestada

CINDY CATALINA OIDOR GARCIA
C.C. 1053797229

Anexo 4. Oficio de solicitud de información

San José del Guaviare

GOBERNACION DEL GUAVIARE
Servicio de Atención al Usuario
2019-05-13 15:09

Origen : CINDY CATALINA OIDOR GARCIA
Destino : SECRETARIA SALUD
Asunto: Solicitud
Folios: 1 Anexos:
3933-2019

Doctora
NANCY XIMENA RAMOS PULIDO
Secretaria de Salud
Departamento del Guaviare


Asunto: Solicitud de información

Cordial saludo Doctora Ramos,

Yo Cindy Catalina Oidor García, en calidad de tesista de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Manizales, bajo el desarrollo de la investigación titulada "*Características de la Implementación de las Políticas Públicas que Previenen y Atienden los Casos de Violencia Sexual y Física en el Municipio de San José del Guaviare*", en función y solo con intereses exclusivamente académicos, solicito la siguiente información en medio digital al correo cindycoidog@autonoma.edu.co:

- Información del SIVIGILA de los años 2017, 2018 y 2019 respecto a los números de casos de violencia física y sexual contra mujeres del Municipio de San José del Guaviare, discriminados por sexo, edad de la víctima y presunto agresor.

Muchas gracias por la atención prestada


CINDY CATALINA OIDOR GARCIA

C.C. 1053797229, Celular: 3114801873, correo electrónico cindycoidog@autonoma.edu.co
Calle 11 Nro 20C-116 Barrio el Dorado, San José del Guaviare

Anexo 5. Consentimiento informado

CONSENTIMIENTO INFORMADO

Título de investigación: "Características de la Implementación de las Políticas Públicas que Previenen y Atienden los Casos de Violencia Sexual y Física en el Municipio de San José del Guaviare".

Nombre del Investigador principal: Cindy Catalina Oidor García

Institución: Universidad Autónoma de Manizales

Teléfono: 3114801873

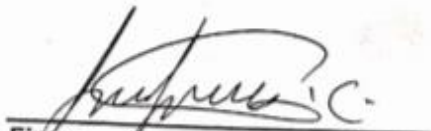
Invitación a participar: Le estamos invitando a participar en entrevistas, talleres y/o grupos focales en el marco del proyecto de investigación "Características de la Implementación de las Políticas Públicas que Previenen y Atienden los Casos de Violencia Sexual y Física en el Municipio de San José del Guaviare", que se desarrolla dentro de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Manizales.

Objetivo: Esta investigación tiene por objetivo aportar al análisis de la implementación de políticas públicas que atienden y previenen la violencia física y sexual contra las mujeres, para lo cual, es de suma importancia incluir la percepción y participación ciudadana.

Autorización: Después de haber comprendido la información del proyecto y de haber podido aclarar mis dudas, otorgo mi consentimiento para la toma de registro fotográfico y registro audio visual, como su posterior publicación en medios impresos y/o digitales.

Fecha:


Nombre de Participante


Firma


Nombre de Investigador


Firma

Anexo 6. Transcripción de entrevista

COLEGIO MINUTO DE DIOS

Fecha entrevista: jueves 23 de mayo de 2019

Pregunta ¿Considera que la violencia física y sexual es una problemática grave en San José del Guaviare?

Respuesta Si claro que sí, es una problemática de suma gravedad, primero porque aún no se conoce en las dimensiones en las que debería conocerse y aquí hablo de la zona rural, especialmente, la falta de presencia del estado, en la zona rural de San José del Guaviare, y bueno del Guaviare en general, con mayor razón es notable y eso implica que la gente no tiene cómo denunciar ni siquiera conoce las rutas y las pedagogías para denunciar, en todos los casos, de maltrato y especialmente de violencia contra las mujeres y de agresión y de abuso sexual, tal es el caso, en lo que maneja la diócesis que es la educación contratada, son reiterativos los casos de las niñas, e e embarazos, casos de personas que se llevan a las niñas y ni hablar pues de reclutamiento e utilización que lastimosamente es algo que se está volviendo a agudizar, en el territorio, el Estado no está haciendo presencia, y puestenemos que partir de esa figura básica de estado benefactor, y del estado que es el que permite una sociedad fundada en los derechos, desde que las personas no conozcan sus derechos, no los reconozcan y no sientan que sus derechos son protegidos pues es imposible, entonces sí es grave, porque hay una cultura del maltrato, porque adosado a esta cultura de la colonización, vienen todas esas taras entre ellas el machismo, el patriarcado, y todo aquello que genera violencia contra la mujer , física psicológica verbal terrible el tema de la violencia económica, en San José del Guaviare voy a dar un ejemplo, las familias tienen derecho a este beneficio de más familias en acción, qué el estado otorga porque tiene a sus niños estudiando o niños menores de 5 años los hombres vienen a San José de las diferentes veredas cada vez que hay pago de familias en acción y llegan sin nada, porque se lo beben acá o lo malgastan, se supone que es un recurso para los niños quienes mejor deberían administrarlo pues son las mujeres, ni hablar de lo que ya se ha compartido en diferentes reuniones acá, por los recursos del penis, está pasando exactamente lo mismo, la violencia económica es muy notable, la violencia simbólica, a eso se le suma también el componente religioso, las zonas rurales de San José, pues están Viven su espiritualidad de una manera particular muy específicamente con las iglesias cristianas y algunas que son muy radicales en ciertos elementos simbólicos como el vestuario de las mujeres esas faldas hasta abajo que las ve uno caminando trepadas en sus caballos , en las veredas pasando un caño y con una incomodidad absoluta, eso es violencia, y es una violencia que no se puede denunciar , es decir la gravedad implica lo cultural lo estatal y si nos vamos a galtung pues ahí está el triángulo de las violencias, hay una violencia contra la mujer estructural debido a un estado que aún no ha puesto la pica en flandes respecto a este estado tiene que ser fuerte y defensor el derecho de la mujer hay una violencia simbólica y hay una violencia directa, dónde puede una

o en sano juicio la maltrata la golpea y ella no toma la decisión de aislarse de irse, de independizarse porque toda su vida está dependiendo económicamente del hombre y ella piensa en sus hijos. Son casos muy tristes pero pues se viven y se ven constantemente, y pues en la ciudad ni hablar digamos que desde el poco conocimiento que tengo, conocimiento que tuve de la que fue comisaría de familia, tenía que afrontar unas realidades muy muy difíciles, de maltrato y eso no depende de la formación, de la educación en todos los casos yo tenido casos de maltrato Con docentes contratados a sus esposas a sus parejas sentimentales, digamos que eso no está supeditado a ningún tipo de categoría de otro orden Pregunta y cuando te has afrontado estas situaciones como las has gestionado respuesta no es fácil porque tristemente las rutas existen, pero van a preguntar a cualquier institución notifican que la ruta es otra por ejemplo, él puede comenzar la ruta por la fiscalía , comenzar por la comisaría de familia en el caso de la zona Rurales yo prefiero comenzar por la defensoría vuelo para evitar cualquier tipo de vinculación de orden político en fin, existen rutas, cuando uno está liderando procesos las conoce pero esas rutas son diversas, todo mundo hace lo de la papa caliente, gracias por denunciar pero más bien mandeje, este oficio a esta otra entidad, y así todo se va quedando en la nebulosa, así es pero hay que denunciar, la mente tenemos el músculo legal ya no estamos amarrados a que sea la misma mujer la que denuncie, sino que cualquier ciudadano puede hacer la denuncia ante las entidades pertinentes, el problema también es desconfianza con el estado sí existe una profunda desconfianza en el poder y en la organización estatal en el ~~guaviare~~ es algo que he podido identificar en estos pocos años que llevo acá y es una desconfianza que se contagia y que tiene argumento muy sólido, no es una desconfianza infundada sino que parte de ~~de lo cotidiano, de lo consuetudinario,~~ de que yo estoy viendo que pasa una situación lo denunció y no se ven consecuencias directas, se ven dilaciones causas muchas veces digo yo por falta de buena voluntad y otras veces por falta de idoneidad, de los funcionarios, yo digo que la idoneidad no es directamente proporcional a los títulos la idoneidad está directamente relacionada al gusto de hacer las cosas sí de nada sirve un defensor de familia en ~~icbf~~ comisario o comisaría de familia que tenga toda su formación en derecho pero que no quiera hacer eso, estamos viviendo algo así por lo que escuchado, en el caso de la comisaría de familia estoy aquí como escampano mientras me sale otro puesto y es un cargo de tanta trascendencia y uno dice uy Dios mío qué tristeza, entonces ~~Entonces~~ eso para no irnos por las ramas la gravedad es grande porque problema estructural de Falta de confianza en el estado de confusión en las rutas de atención del desconocimiento de esas rutas especialmente en la zona rural y hay un trasfondo cultural poderosísimo, y es que seguimos siendo una cultura patriarcal , machista, la música que se escucha, no estoy hablando de los viejos ni de los jóvenes, de todos, da lo mismo escuchar corrido un corrido re machista mexicano, que un reggaetón, y lo está escuchando tanto el señor viejito como el niño pequeño, y se le sigue metiendo simbólicamente el tema de la superioridad y el maltrato . Pregunta la institución educativa recibió acompañamiento por parte del ministerio educación o de la secretaría de educación departamental municipal para incorporar en los proyectos pedagógicos el tema el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias? Respuesta no entidades estatales, la misma corporación educativa minuto de Dios es muy rigurosa en eso, dentro de nuestras asignaturas propias de nuestra

Anexo 7. Matriz de operacionalización Metodológica

Objetivos	Categorías	Preguntas orientadoras	Fuentes	Técnicas	Instrumentos
1.Describir las políticas públicas que previenen y atienden los casos de violencia física y sexual en mujeres.	Políticas públicas	¿Cuáles hay? ¿Qué son?, ¿Cómo se hizo?, ¿Cuál es su objetivo, vigencia y características? ¿Cómo se construyó, enfoque (top down, bottom up)? ¿Cómo es su estructura: ejes, líneas, unidades temáticas, programas? ¿tiene plan de implementación y presupuesto?	Secundarias: leyes y políticas públicas a nivel nacional, departamental y municipal.	Revisión documental	Ficha bibliográfica
2.Establecer los actores y recursos responsables de la implementación		Actores: los que implementan, los beneficiarios. Recursos: monetarios, técnicos, físicos	Secundarias: documentos Primarias: Quien/es tienen la responsabilidad de implementar Quiénes son los beneficiarios	Revisión documental Mapeo de actores Capacity Works Entrevistas	Ficha bibliográfica Guía de entrevista semi estructurada
3.Identificar los procesos de implementación.		¿Cómo se procede? ¿Cuáles son los pasos, las instancias y los flujogramas?	Secundarias: Informes y estadísticas Primarias: “Servidores de ventanilla”	Revisión documental Entrevistas	Ficha bibliográfica Guía de entrevista semi estructurada
4.Determinar los resultados tempranos e intermedios de la implementación en el Municipio de San José del Guaviare	Violencia Sexual y física	¿Se han cumplidos los objetivos de las políticas públicas?. ¿Se han beneficiado los usuarios priorizados? ¿Se han cumplido los indicadores? Participación de mujeres no víctimas en torno a la prevención. Participación de las mujeres víctimas de violencia física y sexual en torno a la atención	Secundarias: Análisis de informes o evaluaciones de las políticas públicas Primarias: Mujeres que integran organizaciones sociales Mujeres víctimas de violencia física y sexual	Revisión documental Grupo focal Grupo focal	Ficha bibliográfica Guía de preguntas Guía de preguntas

Anexo 8. Codificación de entrevista

COLEGIO MINUTO DE DIOS

Fecha entrevista: jueves 23 de mayo de 2019

Pregunta

¿Considera que la violencia física y sexual es una problemática grave en San José del Guaviare?


Respuesta

si claro que si, es una problemática de suma gravedad, primero porque aún no se conoce en las dimensiones en las que debería conocerse y aquí hablo de la zona rural, especialmente, la falta de presencia del estado, en la zona rural de San José del Guaviare, y bueno del Guaviare en general, con mayor razón es notable y eso implica que la gente no tiene cómo denunciar ni siquiera conoce las rutas y las pedagogías para denunciar, en todos los casos, de maltrato y especialmente de violencia contra las mujeres y de agresión y de abuso sexual, tal es el caso, en lo que maneja la diócesis que es la educación contratada, son reiterativos los casos de las niñas, e e embarazos, casos de personas que se llevan a las niñas y ni hablar pues de reclutamiento e utilización que lastimosamente es algo que se está volviendo a agudizar, en el territorio, el Estado no está haciendo presencia, y pues tenemos que partir de esa figura básica de estado benefactor, y del estado que es el que permite una sociedad fundada en los derechos, desde que las personas no conozcan sus derechos, no los reconozcan y no sientan que sus derechos son protegidos pues es imposible, entonces si es grave, porque hay una cultura del maltrato, porque, física psicológica verbal terrible el tema de la violencia económica, en San José del Guaviare voy a dar un ejemplo, las familias tienen derecho a este beneficio de más familias en acción, que el estado otorga porque tiene a sus niños estudiando o niños menores de 5 años los hombres vienen a San José de las diferentes veredas cada vez que hay pago de familias en acción y llegan sin nada, porque se lo beben acá o lo malgastan, se supone que es un recurso para los niños quiénes mejor deberían administrarlo pues son las mujeres, ni hablar de lo que ya se ha compartido en diferentes reuniones acá, por los recursos del ~~penis~~, está pasando exactamente lo mismo, la violencia económica es muy notable, la violencia simbólica, a eso se le suma también el componente religioso, las zonas rurales de San José, pues están Viven su espiritualidad de una manera particular muy específicamente con las iglesias cristianas y algunas que son muy radicales en ciertos elementos simbólicos como el vestuario de las mujeres esas faldas hasta abajo que las ve uno caminando trepadas en sus caballos, en las veredas pasando un caño y con una incomodidad absoluta, eso es violencia, y es una violencia que no se puede denunciar,

~~~~~

debido a un estado que aún no ha puesto la pica en ~~bandes~~ respecto a este estado tiene que ser fuerte y defensor el derecho de la mujer hay una violencia simbólica y hay una violencia directa, dónde puede una mujer denunciar maltrato físico en una Vereda?, y obviamente está el miedo de denunciar que ha sido reiterativo en las personas que entrevistas, hay un temor enorme a la


...

 CATALINA  
Procesos de Implementación?

 CATALINA  
Resultados Tempranos e Intermedios

 CATALINA  
Recursos

 CATALINA  
Violencia de Género

 CATALINA  
Procesos de Implementación

## Anexo 9. Ejemplo de Matriz sistematización de entrevistas y grupos focales

| PARTICIPANTES   | Actores                                                                                                                                                                                | Recursos                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Procesos de implementación                                                                                                                                                                                                                                                        | Resultados tempranos e intermedios                                                                                                                                                                      | Políticas Públicas | Violencia de Género                                                                                                                                                                    | Violencia Sexual | Violencia Física | Violencia Intrafamiliar | Violencia de Pareja | Prevención                                                                                                                                                        | Atención                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| E-Rector CMD-01 | La gente está desbocada, cómo sacando sus pulsiones más salvajes, en la zona rural sin que nadie controle . La Corporación vínculo está en este momento terminando un proyecto con las | Hay pago de familias en acción y llegan sin nada, porque se lo beben acá o lo malgastan. Ella no toma la decisión de aislarse, de independizarse porque toda su vida está dependiente económica del hombre. El recurso humano es fundamental, si nos vamos de la Institución al Municipio, | La falta de presencia del estado, en la zona rural de San José del Guaviare. Ya no estamos amarrados a que sea la misma mujer la que denuncie, sino que cualquier ciudadano puede hacer la denuncia ante las entidades pertinentes. Si tú estudias los lineamientos de la cátedra | Eso implica que la gente no tiene cómo denunciar ni siquiera conoce las rutas y las pedagogías para denunciar. ¿Dónde puede una mujer denunciar maltrato físico en una Vereda? Todo mundo hace lo de la |                    | Cultura de la colonización, vienen todas esas tareas, entre ellas el machismo, el patriarcado, y todo aquello que genera violencia contra la mujer. La gravedad implica lo cultural lo |                  |                  |                         |                     | Hay una violencia simbólica y hay una violencia directa. La idoneidad no es directamente proporcional a los títulos la idoneidad está directamente relacionada al | Tristemente las rutas existen, pero van a preguntar a cualquier institución notifican que la ruta es otra. Confusión en las rutas de atención, del desconocimiento de esas rutas especialmente en la zona rural |

Anexo 10. Ejemplo de Ficha bibliográfica de documentos oficiales

| Año  | Nombre                          | Nivel    | ¿Qué son? | ¿Cómo se hizo? | ¿Cuál es su objetivo, vigencia y características?                                                                                                                                                       | Enfoque top down o bottom up | ¿Cómo es su estructura: ejes, líneas, unidades temáticas, programas?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ¿Tiene plan de implementación y presupuesto?                                                                                                                                                                                                                                          |
|------|---------------------------------|----------|-----------|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1998 | Decreto 2737 o Código del Menor | Nacional | Decreto   | Presidencia    | <b>Objetivo:</b> Consagrar los derechos fundamentales del menor. Art 295. Origen de las comisarías de familia cuyo objetivo era colaborar con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y con demás | Top Down                     | Estableció nueve situaciones irregulares:<br>-Abandono o peligro.<br>-No satisfacción de necesidades básicas.<br>-Amenaza a su patrimonio.<br>-Autor de infracción penal.<br>-No tenga representante legal.<br>-Presente deficiencia física, sensorial, mental.<br>-Sea adicto a SPA o se encuentre expuesto.<br>-Sea trabajador en condiciones ilegales.<br>-Se encuentre en situación que atente contra sus | El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar apropiará en su presupuesto las partidas anuales necesarias para atender el funcionamiento de instituciones para menores infractores, con la cofinanciación de la Nación, los departamentos, municipios. Respecto a las comisarías cuyo |

Anexo 11. Ejemplo evaluación de rigor de los actores involucrados en la implementación

| Nivel    | Actor                                   | Sector  | Clasificación del actor | Fuente de poder del actor                   | Posiciones y comportamiento                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |           | Acciones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------|-----------------------------------------|---------|-------------------------|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          |                                         |         |                         |                                             | Positivos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Negativos | Sensibilización y prevención                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Atención                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Nacional | Ministerio de Salud y Protección Social | Público | Clave                   | Da lineamiento de política pública en salud | Promoción y funcionamiento de: mecanismo nacional de coordinación intersectorial e interinstitucional para el abordaje integral de las violencias de género, sistema de vigilancia en salud pública de violencias de género, Dos sistemas de registro de información y una Encuesta Poblacional: el Sistema de Vigilancia en Salud |           | Realizó talleres de capacitación sobre Derechos Sexuales, Derechos Reproductivos y el derecho a una vida libre de violencias dirigidos a <u>distintas organizaciones</u> en cinco departamentos: Huila, La Guajira, Vaupés, Caquetá y Chocó, y en el Distrito de Buenaventura Capacitación a través de canales virtuales a múltiples funcionarios públicos en torno a procesos de atención integral a víctimas de violencia, complementadas por la creación de material audiovisual para | Coordina subcomité de atención y el subcomité de Sistemas de Información. Diseñó la Ruta integral de atención a población en riesgo o víctima de violencias. Ruta de promoción y mantenimiento de la salud, ajustó el Protocolo de Atención Integral en Salud de las Violencias Sexuales, publicación del "Modelo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual", se desarrolló el "Manual de Gestión Integrada para la Atención Integral y Diferenciada de la Salud Mental de Mujeres Víctimas de Violencia Sexual" |