

Plan Distrital para la prevención de la
violencia intrafamiliar, el maltrato infantil,
la violencia y explotación sexual



Luis Eduardo Garzón

Alcalde Mayor de Bogotá

Olga Isabel Isaza de Francisco

Secretaría Distrital de Integración Social

Enrique Borda Villegas

Secretaría General

Juan Manuel Ospina Restrepo

Secretaría de Gobierno

Pedro Arturo RodríguezTobo

Secretaría de Hacienda

Arturo Fernando Rojas Rojas

Secretaría Distrital de Planeación

Consuelo Corredor Martínez

Secretaría de Desarrollo Económico

Abel Rodríguez Céspedes

Secretaría de Educación Distrital

Héctor Zambrano Rodríguez

Secretaría Distrital de Salud

Martha Senn Rodríguez

Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deporte

Martha Liliana Perdomo Ramírez

Secretaría Distrital del Ambiente

Luz Patricia González Ávila

Secretaría Distrital de Movilidad

Edna Cristina Bonilla Ceba

Secretaría de Hábitat

Secretaría Distrital de Integración Social

Janeth Ávila García. *Subsecretaria*

Omaira Orduz Rodríguez. *Directora Poblacional*

Amanda Muñoz Moreno. *Subdirectora para la Familia*

Coordinación Editorial

Helena Gardeazábal Garzón

Comité Técnico y Redacción

Consejo Distrital para la Atención Integral a Víctimas de Violencia Intrafamiliar y Violencia y Explotación Sexual (Acuerdo 152 de 2005)

Secretaría Distrital de Integración Social

Gladys María Villa Atkison

Marco Julián Martínez Moreno

Luz Myriam Rincón León

Constanza Jaramillo Salazar

María Consuelo Arenas García

Secretaría Distrital de Salud

Luz Helena Rúa Martínez

Rocío del Pilar Maestre Preciado

Secretaría de Educación Distrital

Consuelo Gómez Fernández

Política Pública de Mujer y Géneros

Angélica Bernal Olarte

Fiscalía General de la Nación-Centro de Atención Integral a Víctimas de Violencia Intrafamiliar

Martha Lucía Romero Angulo

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Amanda Gómez

Save The Children

María Inés Cuadros Ferré

Nancy Molina Achury

Representantes locales de las Instituciones que conforman las Redes de Buen Trato en las veinte localidades de la ciudad.

© Secretaría Distrital de Integración Social

Calle 11 No. 8-49, Teléfono 3446400

www.integraciónsocialbogota.gov.co

Bogotá D.C. – Colombia

Mayo de 2007

Diseño y diagramación: Marcela Otero M.

Ilustraciones: Zamara Zambrano-Taller Creativo de Aleida Sánchez

Fotografías: Licinio Garrido Hoyos

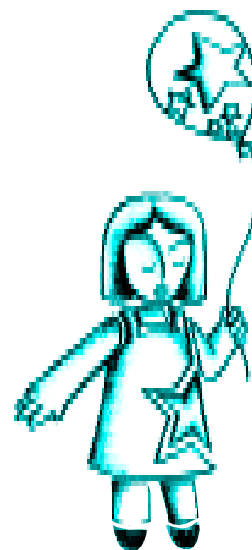
Archivo Secretaría Distrital de Integración Social

Impresión: Ediciones Antropos Ltda.

Tiraje: 2.000 ejemplares

ISBN:

Contenido



◆ Introducción	5
◆ Antecedentes	9
◆ Normatividad y políticas públicas	13
◆ Alcance y enfoque del Plan	21
◆ Problemática de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia y explotación sexual	27
◆ Marco conceptual	33
◆ Temas generadores y líneas de acción del Plan	39
◆ Componentes del Plan	45
◆ Referencias	47

Introducción

La violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia y explotación sexual son intolerables sociales que impiden el goce de los derechos humanos, causan daño y sufrimiento y tienen repercusiones individuales y sociales de desestabilización y zozobra (Alcaldía Mayor de Bogotá, Política Pública de Mujer y Géneros, 2005; Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2005; Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, 2005; Departamento Administrativo de Bienestar Social, 2004; Jimeno, 2004; Das, 1998). La explicación de estos fenómenos contempla el análisis simultáneo de múltiples variables, lo cual exige un abordaje sistémico, interdisciplinario e interinstitucional, para la generación de procesos de cambio social, cuyo objetivo es establecer la convivencia pacífica y los mecanismos consensuados para la resolución de los conflictos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004; Secretaría de Gobierno, 2003). La consolidación de una sociedad se fundamenta en el respeto de los derechos del otro e implica la concertación de esfuerzos alrededor de la prevención del uso de la violencia y la promoción de los derechos humanos.

Por tal razón, el reconocimiento de los derechos humanos es el pilar del *Plan Distrital para la prevención de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil, la violencia y explotación sexual*, e involucra la coordinación y organización de diferentes instituciones y actores sociales. Se asume la perspectiva de derechos, de acuerdo con la cual el Estado Social de Derecho es garante y se articula con la sociedad y la familia para proteger los derechos individuales y colectivos: derechos económicos, sociales y culturales, sexuales y reproductivos. Así, el respeto, la solidaridad social, la defensa y difusión de los derechos humanos, el mantenimiento de la paz y la colaboración para el buen funcionamiento de la justicia, son deberes del Estado, los ciudadanos y las ciudadanas, la familia y la sociedad.

Este Plan propone que las acciones de prevención se encaminen a generar procesos de desarrollo que promuevan, protejan y restablezcan los derechos humanos, amenazados o efectivamente vulnerados por hechos de violencia. Lo anterior implica un enfoque inte-

Se privilegió la participación y construcción de la propuesta con las localidades, de modo tal que la construcción del Plan fue un proceso eminentemente socio-político, orientado por la participación de actores y agencias provistas de intereses, perspectivas y capacidad transformadora.

gral, el cual tiene en cuenta la complejidad de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil, el abuso y la explotación sexual, en la comprensión de las múltiples relaciones que definen la frecuencia y distribución de estos fenómenos en la sociedad. De este modo, tales iniciativas se dirigen a todas las personas y familias residentes en la ciudad de Bogotá, poniendo un particular énfasis en los grupos poblacionales tradicionalmente expuestos o vulnerados por razones de género, ciclo vital, raza, etnia, posición o capacidades sociales.

Esta formulación consideró, desde su inicio, experiencias previas como la *Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes, Bogotá 2004-2008*; la *Política pública por la garantía de los derechos, el reconocimiento de la diversidad y la democracia en las familias*, y la *Política sectorial de salud*; igualmente, el saber construido por las diferentes instituciones en

prevención y atención de la violencia intrafamiliar y sexual. En este ejercicio de formulación del Plan Distrital para la prevención se privilegió la participación y construcción de la propuesta con las localidades, de modo tal que la construcción del Plan fue un proceso eminentemente socio-político, orientado por la participación de actores y agencias provistas de intereses, perspectivas y capacidad transformadora.

En la construcción de este Plan, el abordaje sobre el maltrato infantil, las violencias intrafamiliar y sexual y la explotación sexual, se hizo desde su expresión concreta al interior de las familias y comunidades, con lo cual se caracterizaron territorios sociales. Cabe destacar que esta caracterización reconoció que la territorialidad de las personas y comunidades es delimitada, de acuerdo con variables que describen lo subjetivo, económico, familiar, barrial-comunitario y simbólico. Para lograrlo, se generó una metodología que permitió articular la naturaleza de los actos violentos que se presentan con mayor frecuencia: violencia física, violencia psicológica, violencia sexual, castigo humillante, abandono, con situaciones violentas al interior de las familias y en las comunidades: violencia conyugal, institucional, de género, maltrato infantil, conflictos familiares, violencia y explotación sexual, permitiendo así describir estas situaciones de violencia.

Igualmente se analizó en los contextos particulares y en la ciudad en su conjunto, la distribución de las mismas y las condiciones de la población, permitiendo así elaborar mapas cartográficos de la violencia por localidades y unidades de priorización zonal (UPZ). En estas escalas, se identificaron grupos poblaciones en términos de calidad de vida, coyunturas, tipos de violencia y una valoración del tipo de respuesta socialmente construida (institucional y comunitaria).

La legitimidad y la visibilización territorial del proceso, soportadas en las jornadas de trabajo promovidas desde el nivel distrital, generaron fortalecimiento de la gestión, a partir del ajuste del trabajo centro-localidad. Este proceso favoreció la lectura unificada de la realidad local y, por supuesto, una aproximación conceptual, metodológica y técnica más cercana a las necesidades, expectativas e intereses de los actores locales responsables operativos del tema. Por eso, además de obtener un acuerdo frente a los asuntos que estructuran el Plan, así mismo el proceso afianzó un ejercicio para el cumplimiento de sus objetivos y metas, tanto local como distritalmente.

Finalmente, la elaboración de este Plan es el inicio de un proceso tendiente a fortalecer la construcción de respuestas sociales universales, integrales y equitativas, en coherencia con la perspectiva de derechos.



Antecedentes



El Acuerdo 12 de 1998 creó el Consejo Distrital para la atención integral a niños y niñas víctimas de abuso y explotación sexual, que expidió el *Plan Distrital para la atención integral a niños y niñas víctimas de abuso y explotación sexual*, contemplando acciones de promoción, prevención y atención, conformando Consejos Locales para la atención integral a niños y niñas víctimas de abuso y explotación sexual, además de proponer un Sistema Único de Información.

Durante la presente administración, el Plan de Desarrollo “*Bogotá Sin Indiferencia*” 2004-2008, ha centrado la acción de la política social en la promoción, prevención, garantía y restablecimiento de derechos, especialmente de quienes han sido excluidos de los escenarios del desarrollo y el progreso.

En el año 2004, el Departamento Administrativo de Bienestar Social, actual Secretaría Distrital de Integración Social, formuló el Proyecto *Acceso a la Justicia Familiar e Intervención Integral de las Violencias Intrafamiliar y Sexual*, para intervenir las problemáticas de violencia sexual e intrafamiliar desde las perspectivas de género, restablecimiento y garantía de derechos y protección integral de las víctimas. Lo anterior, mediante el diseño y puesta en marcha de políticas públicas que vinculen instituciones comprometidas con la erradicación de estas problemáticas.

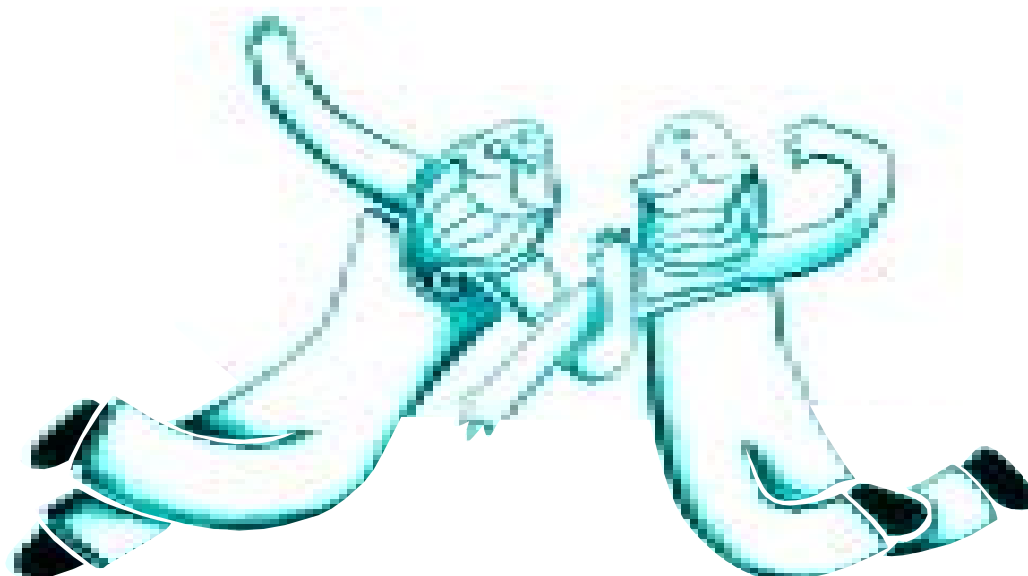
Durante el mismo año, la Administración adoptó la *Política por la Calidad de Vida de Niñas, Niños y Adolescentes de Bogotá 2004-2008* y desarrolló el componente *Al Rescate*, que busca generar acciones de prevención de las violencias, así como el posicionamiento en la ciudad, del concepto de intolerable social con relación a estas violencias.

A partir este concepto, se trabajan acciones de prevención desde los sectores de salud, educación, bienestar, protección y justicia, mediante metodologías de intervención social que responden a presupuestos teóricos, con énfasis en factores de riesgo y pro-

tección en la violencia intrafamiliar y sexual; las concepciones de preservación y recuperación de la salud; ó las acciones de promoción de derechos y mecanismos de acceso a la justicia.

El Acuerdo 152 de 2005 del Concejo de Bogotá, fortaleció la atención a las víctimas de violencia intrafamiliar y violencia y explotación sexual, e incorporó la temática de violencia intrafamiliar a este sistema, para la atención a todas las víctimas, además de ampliar la perspectiva de participación social en las instancias distrital y local.

Finalmente, desde el año 2005, el Consejo Distrital para la Atención Integral a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar y Violencia y Explotación Sexual promovió la construcción de este *Plan Distrital de prevención de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil, la violencia y explotación sexual* para articular esfuerzos públicos y privados en la promoción de los derechos humanos, la convivencia democrática y la prevención de la violencia. Igualmente, busca articular acciones para ejecutar los planes operativos locales, que generen resultados de impacto y establezcan rutas de atención integral.



Normatividad y políticas públicas



Para elaborar este Plan y determinar los principios orientadores

del mismo, se tuvieron en cuenta las leyes y políticas que sustentan la prevención del uso de la violencia y la promoción de derechos humanos, con relación a las violencias intrafamiliar y sexual y la explotación sexual comercial. Ellas son los referentes normativos y filosóficos de carácter internacional, nacional y distrital,.

En el plano internacional, el Estado colombiano suscribió la *Declaración Universal de derechos humanos de las Naciones Unidas*, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, que proclaman la posesión de los derechos y libertades a las personas sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional, posición social, económica o cualquier otra condición. Estos pactos contemplan que la violencia ejercida hacia las personas es una manera de impedir el libre ejercicio de estos derechos, que en su conjunto dan sentido a la dignidad humana.

La *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, CEDAW (por su sigla en inglés), aprobada por la Ley 51 de 1981, comprometió a Colombia en la realización de acciones preventivas de las violencias intrafamiliar y sexual con relación a la protección jurídica de los derechos de la mujer, sobre una base de igualdad con el hombre, y en la promoción de todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares. Por lo anterior, el Estado debe asumir las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales que propician la discriminación a la mujer.

Con posterioridad, la *Convención sobre los derechos del niño* de 1989, aprobada por la Ley 12 de 1991, proclamó que desde la infancia todas las personas tienen derecho a ser cuidados, protegidos y asistidos, por la falta de madurez física y mental de los sujetos de derecho. Con ella, Colombia se comprometió a adoptar medidas legislativas, administra-

tivas, sociales y educativas para proteger a los niños y a las niñas, de prácticas nocivas a la salud e integridad de los menores y a sus cuidadores y la explotación y abuso sexuales (prostitución, pornografía u otras prácticas sexuales ilegales).

Tras la entrada en vigencia de la *Constitución Política de 1991* (en adelante CP), el reconocimiento de los derechos inalienables de la persona es el eje articulador de las acciones del Estado. Lo anterior se traduce en la garantía de los principios, derechos y deberes que la Carta Política consagra y en la protección de todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. (CP. Preámbulo y Artículos 2 y 5).

El *Plan Distrital para la prevención de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil, la violencia y explotación sexual* protege los derechos particulares y colectivos para la garantía de una vida digna y libre de violencia. Así, prevé el derecho a nacer libres e iguales, sin discriminación alguna por la raza, el sexo o el origen familiar (CP. Artículo 13); el derecho a la atención en salud y el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud (CP. Artículo 49); el derecho a una vivienda digna (CP. Artículo 51); y el derecho a la recreación, a la práctica del deporte y a la cultura (CP. Artículo 52).

Con relación a las familias, este Plan asume como tarea hacer efectivo su amparo estatal como institución básica de la sociedad (CP. Artículo 5) y la protección de sus miembros frente a cualquier forma de violencia en su interior, por considerarse que ella atenta contra los derechos humanos y afecta la unidad y armonía familiar (CP. Artículo 42). Esta protección es especial con relación a los niños, niñas y adolescentes, quienes además tienen derecho a la integridad física, psíquica y sexual; al cuidado y al amor; y a la asistencia y protección por parte del Estado, la familia y la sociedad. Entonces, las diferentes políticas públicas deben generar acciones para garantizar el desarrollo armónico e integral de niños, niñas y adolescentes, protegerlos de la explotación laboral o económica, el secuestro y los trabajos riesgosos.

La protección estatal se extiende a las mujeres cabeza de familia, a aquellas que se encuentren en embarazo y durante el parto (CP. Artículo 43); a los y las adultas mayores, garantizando su integración a la vida activa y comunitaria (CP. Artículo 46); a las personas en condición de discapacidad, disminución física, sensorial o psíquica, a quienes se les debe garantizar la rehabilitación e integración social (CP. Artículo 47); y en general, a todas las personas que se encuentren en condiciones de debilidad manifiesta, situaciones de discriminación o de marginalidad (CP. Artículo 13).

La *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer - Convención de Belem do Pará de 1994*, aprobada por la Ley 248 de 1995, afirma

que la violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres, una ofensa a la dignidad humana y constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Por lo anterior, agregó a la carta de los derechos humanos, el derecho de la mujer a vivir una vida libre de violencia.

A partir de la aceptación de esta Convención en la normatividad colombiana, es deber del Estado adoptar medidas para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer. El Estado colombiano ha incluido en la legislación interna normas penales, civiles y administrativas apropiadas; capacita a funcionarios públicos en la detección y prevención de esta forma de la violencia; desarrolla programas para ubicar la violencia contra la mujer como una problemática social relevante; ofrece a la mujer víctima el acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social; y alienta a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer.

En Colombia, la *Ley 115 de 1994, Ley General de Educación*, asigna a la educación una función social de acuerdo con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad; entre ellos, la prevención integral de problemas socialmente relevantes como la violencia. Esta ley precisa que, los agentes educativos son orientadores y facilitadores de procesos de formación, enseñanza y aprendizaje de las personas, de acuerdo con las expectativas sociales, culturales, éticas y morales de la familia y la sociedad.

Con posterioridad a la Convención de Belem do Pará, fue aprobada la *Ley 294 de 1996*, que desarrolló el artículo 42, inciso 5 de la Constitución Política y dictó normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. En su artículo 28, se señaló la competencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para diseñar políticas, planes y programas de prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar. La anterior competencia no afecta la autonomía de que gozan las entidades territoriales para abordar de manera directa la prevención, al decir, la misma norma, que las autoridades departamentales y municipales podrán conformar Consejos de Protección Familiar para adelantar estudios y actividades de prevención, educación, asistencia y tratamiento de los problemas de violencia intrafamiliar dentro de su jurisdicción.

A la luz de lo dispuesto en la Ley 294 de 1996, en el año 2000 se redactó la *Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar Haz Paz*, conducente a la prevención y

•••••

La violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres, una ofensa a la dignidad humana y constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

atención de la violencia intrafamiliar, con lo cual se pretendió “la consolidación de familias democráticas, tolerantes de las diferencias, respetuosas de la dignidad y de los derechos de sus miembros sin distingo de edad, género, cultura, o capacidad física o intelectual”. Lo anterior se hace a través de la unificación de criterios y estrategias de programas y proyectos, públicos y privados, que trabajan para el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias colombianas y en la prevención y detección de la violencia intrafamiliar y sexual.

En el nivel distrital, para el año 2004, se lanzó la *Política por la Calidad de Vida de Niños, Niñas y Adolescentes, Bogotá 2004-2008*, orientada a mejorar la calidad de vida de esta población en las esferas individual, colectiva, institucional, subjetiva y ambiental. Esta política señala la necesidad de fortalecer a las familias, disminuyendo sus condiciones de fragilidad, aumentando su rol protector de derechos, fortaleciendo las redes familiares y sociales de apoyo a niños, niñas y adolescentes y destacando la trascendencia de propiciar el reconocimiento masivo por parte de la sociedad bogotana de su condición de sujetos de derechos. Lo anterior con el objetivo de superar los imaginarios que los perciben a niños, niñas y adolescentes en situación de minusvalía y que naturalizan el maltrato infantil como una forma de crianza.



Desde esta política se considera intolerable que a los niños, niñas y adolescentes:

- ◆ Los maltraten o los abusen sexualmente, situaciones frente a las cuales el Plan Distrital para la prevención constituye un mecanismo importante de acción para la generación de relaciones propicias para el desarrollo y el restablecimiento de sus derechos.
- ◆ Sufran o mueran por causas evitables, y por eso se adelantan acciones tendientes a la protección de la vida y a promover una ciudad protectora orientada a la eliminación de factores de riesgo.
- ◆ Padezcan hambre y malnutrición, frente a lo cual se desarrollan acciones de seguridad alimentaria.
- ◆ Trabajen en lugar de estudiar, y por ello se promueven acciones para que los niños y las niñas vayan a la escuela y los adultos al trabajo.
- ◆ Estén tan solos, frente a lo cual se debe hacer lo necesario para crearles ambientes amigos y escenarios propicios para el desarrollo.
- ◆ Sean marginados por estar en situación de discapacidad, por lo cual se deben reconocer, garantizar y hacer efectivos sus derechos.
- ◆ Sean discriminados en diferentes escenarios, por lo cual la ciudad debe crear condiciones para el ejercicio pleno de su ciudadanía.

El Concejo de Bogotá, al expedir el *Acuerdo 152 de 2005*, incluyó dentro de las poblaciones a atender por el Consejo Distrital de Atención Integral a Víctimas de Violencia Intrafamiliar y Violencia y Explotación Sexual a todas las personas afectadas por las violencias intrafamiliar y sexual, lo anterior porque hasta ese momento la población a atender eran los niños y las niñas víctimas de abuso y explotación sexual. Se incluyó la violencia intrafamiliar dentro de los temas de manejo interinstitucional y se definió como uno de los objetivos del Consejo la necesidad de aunar esfuerzos para la promoción del buen trato, la prevención y la atención de las violencias intrafamiliar y sexual, así como el diseño y adopción de políticas sociales, económicas, educativas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de dicha problemática.

Con posterioridad, durante el mismo año, el Concejo expidió el *Acuerdo 155*, ordenando la puesta en marcha del *Programa de seguimiento y acompañamiento a familias afectadas por la violencia intrafamiliar*, PARVIF, cuyo objetivo es impulsar acciones de fortalecimiento de las familias atendidas por las comisarías de familia, para que ganaran en autonomía y capacidad de resolver sus conflictos sin acudir a la violencia.

Un objetivo de la Administración de Luis Eduardo Garzón es que la ciudad reconozca a las familias en su papel trascendente de construcción de ciudad y ciudadanía, para lo cual se propuso trabajar por los derechos de la familia a través de la *Política Pública por la Garantía de los Derechos, el Reconocimiento de la Diversidad y la Democracia en las Familias*. Esta política señala que las diferentes formas de maltrato al interior de las familias se derivan de relaciones de dominación de género y generación. Estas relaciones se encuentran asociadas al desconocimiento de los derechos entre los miembros de las familias, lo que produce procesos de exclusión e inequidad respecto a las oportunidades que se brindan a sus integrantes.

Uno de los propósitos de esta política es la promoción de las familias como ámbitos primordiales de socialización humanística y democrática, promotoras del cuidado y afecto familiares y de las relaciones familiares democráticas. Igualmente, propone afectar algunas de las causas estructurales, asociadas a la violencia familiar, mediante la generación de procesos políticos, pedagógicos, de redistribución de recursos, productividad y autogestión de las familias. Por lo anterior, esta política promueve la participación de las familias en escenarios de decisión pública y procesos de acción colectiva.

Por otra parte para dar cumplimiento a uno de los compromisos internacionales y del Plan de Desarrollo Distrital, el Concejo de Bogotá expidió el *Acuerdo 091 de 2003* y formuló en 2004 el *Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género, PIO*, en el contexto de la *Política Pública de Mujer y Géneros*. El PIO se propuso avanzar con acciones concretas en el reconocimiento, la garantía y la restitución de los derechos humanos de las mujeres, y para lograr la igualdad entre los géneros. Para ello impulsa la transversalidad de la perspectiva de género en todas las políticas, planes, programas, proyectos y sistemas de información del Distrito Capital, y acciones afirmativas tendientes al reconocimiento y erradicación de la violencia en razón del género. También se planteó avanzar en el empoderamiento y la participación de las mujeres en la toma de decisiones de la política pública para la erradicación de las violencias de género y propiciar el acceso a la justicia para las mujeres.

En el año 2006 fue publicado el *Plan Nacional para la niñez y la adolescencia 2006-2015: Colombia, un país para los niños y las niñas*, que incorpora los lineamientos de la Convención de los Derechos del Niño y desarrolla los principios constitucionales relacionados

con los derechos prevalentes de los niños y las niñas a no ser discriminados, a vivir en equidad, en igualdad de oportunidades, con acceso a la participación y al desarrollo, en unidad e integridad con sus familias, con protección económica, jurídica y social, garantizadas por la familia, la sociedad y el Estado.

Finalmente, en noviembre del año 2006 se expidió la Ley 1098, Código de la Infancia y la Adolescencia, que ajusta la normatividad a los preceptos constitucionales nacionales y a los convenios y tratados internacionales que reconocen y protegen los derechos de niños, niñas y adolescentes. La finalidad de este código es garantizarles el ejercicio pleno de todos los derechos, señalando la responsabilidad en la que concurren, familia, sociedad y Estado. En tal sentido establece el desarrollo de acciones para la prevención de la violencia contra niños, niñas y adolescentes.



A lcance y enfoque del Plan



El Plan Distrital para la prevención tiene por finalidad la garantía y restablecimiento de los derechos, el desarrollo de la autonomía y la autodeterminación en la persona y las familias, con el criterio de calidad de vida y de seguridad humana frente a la violencia, en el propósito de disminuir las causas estructurantes de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil, la violencia y explotación sexual, que afectan el ejercicio de los derechos de las personas y de las familias en Bogotá.

Para tal efecto el Plan adopta cuatro directrices fundamentales, que actúan como ejes articuladores, son ellos: la perspectiva de derechos e intervención integral, la perspectiva de género, la calidad de vida y seguridad humana y finalmente las relaciones democráticas.

► **Perspectiva de derechos e intervención integral**

Esta perspectiva es entendida como la satisfacción de las necesidades sociales referidas a la dignidad humana. Esto implica una visión que incluye el derecho a la vida, la libertad y la propiedad, en articulación e interdependencia con los derechos colectivos en especial los económicos, sociales y culturales, al igual que la autodeterminación de los pueblos como prioridad de la acción del Estado.

En coherencia con ésta, el Estado se compromete con el avance en la equidad, universalidad e integralidad en las respuestas organizadas socialmente; así mismo, la ética del cuidado reconoce que la responsabilidad implica no sólo el ejercicio de los derechos, sino la posición de garantes que en ello tienen las instituciones, la sociedad organizada y los individuos, para lo cual se requiere ampliar la mirada institucional y acoger como herramienta, el análisis contextual de las situaciones problemáticas puestas bajo su función protectora (Marín, 2006).

El análisis contextual lleva al reconocimiento de lo diverso, de las especificidades y de las necesidades, de manera que permite dar cuenta de la justicia planteada bajo la regla universal de superar las desigualdades sociales. Así, las intervenciones en los conflictos deben buscar activamente la equidad y la calidad de vida, como soportes de la paz y la convivencia.

Por otra parte, con relación a niños, niñas y adolescentes, el Plan Distrital para la prevención está llamado a promover el cumplimiento de las obligaciones de la familia, la sociedad y el Estado, para garantizar de manera prevalente e integral sus derechos. Esta tarea, unida a la promoción de derechos y deberes, contribuirá a la creación de una conciencia colectiva sobre la importancia de hacer que los mismos sean efectivos, constituyendo una herramienta clave de disuasión frente al maltrato que les afecta.

Una intervención integral frente a las violencias, permitirá afectar la fragilidad, la vulnerabilidad y la exclusión que se generan de manera diferenciada por la estructura y organización social de Bogotá, atendiendo a las condiciones que rodean, tanto a la población en general, como a las personas involucradas en los episodios de violencia. En este sentido, las acciones del Plan se dirigen hacia la ciudadanía de forma generalizada, atendiendo al principio de universalidad.

Igualmente, la atención integral debe clarificar, ordenar y divulgar las competencias de cada sector, institución y actor, respecto de las violencias intrafamiliar y sexual. Como también, facilitar las acciones articuladas para informar a la ciudadanía los mecanismos diseñados en su favor frente a la omisión y extralimitación de funciones, con indicación de las entidades encargadas de su control y sanción.

Frente a las víctimas de la violencia intrafamiliar y sexual, las acciones de integralidad deben afectar los contextos adversos, transformando las condiciones subjetivas, sociales, ambientales y económicas, de tal manera que viabilicen el ejercicio efectivo de los derechos, para el logro de la autonomía y la autodeterminación, menoscabadas por las violencias y para la realización o restauración de la dignidad humana.

Conforme a lo anterior, el Plan reconoce y asume el enfoque de intervención social integral del Plan de Desarrollo “*Bogotá Sin Indiferencia*”, comprometiéndose explícitamente con la filosofía del Estado Social de Derecho; así mismo, plantea acciones de prevención de la violencia hacia procesos de promoción, protección, restablecimiento y recuperación de los derechos humanos amenazados o vulnerados. Igualmente, contempla múltiples dimensiones de una misma problemática y la capacidad de enfrentarlas con acciones articuladas estratégicamente a diferentes escalas sociales (Ramírez, 2005).

Esta perspectiva tiene en cuenta los deberes y obligaciones de los ciudadanos y las ciudadanas colombianos (CP. Artículo 95), y reconoce que tienen responsabilidades ante las demás personas, para la garantía colectiva de los derechos humanos. Así, el respeto a los derechos, la solidaridad social, la defensa y difusión de los derechos humanos, el mantenimiento de la paz y la colaboración para el buen funcionamiento de la justicia, son deberes de las personas, la familia, la sociedad y el Estado.

La perspectiva de género

La perspectiva de género considera la posición particular que hombres y mujeres ocupan en la sociedad, y tiene en cuenta las diferencias socioculturales en que las personas se inscriben, como también las representaciones sociales y significados que se transmiten entre personas, entre grupos sociales e instituciones, acerca de lo que es ser hombre y lo que es ser mujer. Las vivencias que se tienen sobre masculinidad y feminidad, están influidas por otros elementos como son, la raza, la etnia y la procedencia, entre otros (Góngora et al., 2004), lo que hace que las conductas, comportamientos y problemas que enfrentan las personas, durante hechos violentos, varíen de acuerdo con estos factores.

La perspectiva de género permite diseñar estrategias que respondan a las necesidades propias de contextos particulares y determinar el nivel diferenciado de afectación de los derechos de mujeres y hombres, así como las metodologías en los procesos de intervención, que contribuyan a eliminar los imaginarios que perpetúan tales violaciones. Así, los procesos de cambio cultural, social e individual inducidos por el Estado, apuntan al cambio en las relaciones, significados y valoraciones de las identidades de género, como también propenden por el establecimiento de relaciones igualitarias y democráticas en las familias de Bogotá. De este modo, continuar con el trabajo de empoderamiento político y económico de las mujeres se hace necesario, así como el trabajo con las identidades masculinas que asocian el uso de la violencia al ser hombre.

Interesa a las políticas públicas conocer el efecto de las relaciones entre hombres y mujeres sobre el entramado político, social y económico de una sociedad y determinar cuál papel les corresponde jugar para fortalecer la autonomía, mejorar su calidad de vida, participar en el poder, acceder a recursos y viabilizar políticamente los derechos humanos.

.....

La perspectiva de género considera la posición particular que hombres y mujeres ocupan en la sociedad, y tiene en cuenta las diferencias socioculturales en que las personas se inscriben, como también las representaciones sociales y significados que se transmiten entre personas, entre grupos sociales e instituciones.

Por lo anterior, la intervención de las violencias y la generación de procesos para el manejo de la misma, debe considerar como factores asociados a intervenir, las creencias sobre el poder del hombre y la mujer, la posición y sus condiciones subjetivas y objetivas en las relaciones personales, la familia, los sectores sociales y la cultura.

Calidad de vida y seguridad humana

La calidad de vida es “un concepto integrador de las necesidades humanas, que busca acercarse a las personas en sus contextos de vida concretos, en sus luchas y realizaciones individuales y colectivas, partiendo de la naturaleza compleja y continua de la existencia de los seres humanos y de la acción, como una permanente posibilidad de cambio de la realidad, en su afirmación positiva”. (De Negri, 2002).

Este concepto señala que, para lograr el desarrollo pleno se requiere tener garantizada la satisfacción de un conjunto de necesidades, tales como alimentación, vivienda, educación, seguridad social, afecto, participación e integración con otros, entre otras. La garantía de estas condiciones guarda estrecha con relación al grado de autonomía de las personas (verdadera condición para decidir en cada situación sin que incida la dependencia económica, afectiva, social, política, entre otros); la equidad construida socialmente (condiciones reales de igualdad); la democracia en el conjunto de la sociedad; el modelo de desarrollo basado en principios de sustentabilidad y la construcción de valores e imaginarios coherentes con el reconocimiento de los derechos de todos los seres humanos. Este último plano es muy importante, porque la calidad de vida tiene mucho que ver con los acuerdos colectivos frente a principios tales como la solidaridad, el reconocimiento que se tiene de los otros, los derechos, y en general, los principios con los que se vive en sociedad. (De Negri, 2004).

Por otra parte, la seguridad humana, como derecho inherente a la persona, es un concepto incluyente y solidario que apunta a establecer una ciudad segura, como contexto para garantizar la protección a la vida, derecho que implica establecer compromisos interinstitucionales en torno a una vida libre de violencias.


Relaciones democráticas

Desde este concepto, el Plan promoverá los planteamientos de la Política Pública para las Familias en Bogotá, PPFb y la Política por la Calidad de Vida de Niños, Niñas y Adolescentes de Bogotá, orientados a afectar las relaciones de poder, a partir de la reflexión sobre las lógicas de dominación que ocurren y se repiten al interior de las familias, sin

importar la condición socioeconómica. Apuntan a impulsar nuevas propuestas de crianza y relaciones para la promoción del desarrollo y la construcción de autonomía de niños, niñas, adolescentes y mujeres y la construcción de masculinidades basadas en la participación, la equidad, la igualdad y el ejercicio de derechos al interior de la familia.



P roblemática de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil, y la violencia y explotación sexual



Las personas y familias en Bogotá son susceptibles de verse

involucradas en eventos de violencia y maltrato que las transforman y afectan la capacidad de protección de sus derechos y la creación de una cultura democrática (PPFB, 2006). De este modo, el uso de la violencia lesiona la autonomía y determinación de los sujetos de derecho, así como el establecimiento de la ciudadanía, como referente político y garante del derecho del otro.

Dentro de las expresiones de violencia más frecuentes en la ciudad, al interior de las familias, se encuentra la violencia de pareja, donde usualmente la agredida es la mujer; de acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2005, el 20% de las mujeres en Bogotá ha sufrido algún tipo de violencia física y el 35% violencia verbal. Igualmente, en este contexto, se encuentra la violencia sexual, lo cual pone de manifiesto la noción de propiedad de la pareja; con relación a los agresores la encuesta señala que en un 11% de las violaciones el agresor fue en el cónyuge, el 12% el ex-compañero y el 13% el novio.

Durante el año 2006, las Comisarías de Familia atendieron 56.517 casos de violencia intrafamiliar, de los cuales el 47% correspondió a violencia de pareja, seguida de las relaciones padres o madres a sus hijos e hijas con el 26%. Territorialmente, las localidades donde más se reportaron casos fueron Ciudad Bolívar con 12%, Suba y Engativá con 11% cada una y San Cristóbal y Kennedy cada una con 10%.

Dentro del mismo número de casos atendidos en las Comisarías de Familia, se observa que la violencia ejercida en el hogar fue principalmente dirigida contra las mujeres, encontrando que aproximadamente el 74,5% de las demandas presentadas se hizo por parte de ellas.

Con relación al maltrato infantil, la Policía Nacional reporta que el abandono de niños y niñas fue el delito de mayor ocurrencia con 1.968 casos. En segundo lugar se encuentra el maltrato con 1.010 casos; la mayoría perpetrados a niños y niñas entre los 6 y 7 años.



Más allá de la familia, el Estado y la sociedad están llamados a participar en la movilización de alternativas que contribuyan al ejercicio de los derechos, garantizando condiciones de seguridad y mecanismos que eviten cualquier daño y restablezcan el bienestar en caso de verse afectado..

Esta es una realidad intolerable que requiere acciones integrales para su transformación; orientadas a la promoción, garantía y restablecimiento de derechos, para lo cual es necesario el desarrollo de estrategias de prevención, especialmente en escenarios y frente a situaciones que determinan mayores condiciones de vulnerabilidad.

Es necesario afectar positivamente los contextos en que se desenvuelven niñas, niños y adolescentes, para garantizar condiciones que potencien su capacidad y les posibiliten oportunidades de desarrollo; para lo cual son imprescindibles el establecimiento de relaciones democráticas y las prácticas de crianza fundadas en el cuidado y el afecto, especialmente en el ámbito familiar.

No obstante, más allá de la familia, el Estado y la sociedad están llamados a participar en la movilización de alternativas que contribuyan al ejercicio de sus derechos, garantizando condiciones de seguridad y mecanismos que eviten cualquier daño y restablezcan su bienestar en caso de verse afectado por cualquier forma de agresión.

Respecto a la violencia sexual, la Secretaría Distrital de Salud reportó 5.931 casos de delitos sexuales contra menores de 14 años de edad en el año 2005. De ellos, el 48% tuvo como víctima a un niño y el 52% a una niña. Si bien en las primeras edades la distribución por género es similar a medida que la edad aumenta, los casos se concentran en las niñas. Por otra parte, las Comisarías de Familia atendieron 758 casos de violencia sexual, la mayor parte de éstos en Barrios Unidos, Kennedy, Suba y Bosa, que en conjunto suman el 44% del total de los casos de las localidades.

De otro lado, en la actualidad empieza a hacerse visible la problemática de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. Es así como, la Policía reportó para el año 2005, 179 casos de niñas y niños en explotación sexual, cuyas edades oscilaban entre los 12 y 17 años, de los cuales el 75,4% de las víctimas eran niñas. Al respecto, la Unidad de Delitos Sexuales de la Fiscalía General de la Nación, durante el primer semestre de 2006, inició investigación sobre 9 casos de estímulo a la prostitución de niñas y 11 casos de pornografía con menores de edad, de los cuales 9 fueron niñas y 2 involucraron a niños.

La violencia intrafamiliar, durante el periodo comprendido entre 2001 y 2004, repercutió en el aumento del número de mujeres desempleadas; en el 2003 se calculó que en promedio el aumento del desempleo en mujeres fue de 246 mil. Con relación al maltrato severo de niños, niñas y adolescentes, aumentó el desempleo femenino en 88 mil muje-

res, mientras que el maltrato leve lo aumentó en 28 mil mujeres, lo cual generó un serio impacto en el ingreso de las familias.

En este sentido es importante comprender que a la base de la violencia intrafamiliar, la violencia sexual y la explotación sexual se encuentran una serie de condicionantes estructurales de orden político y económico, que construyen de manera sistemática condiciones de fragilidad para una parte importante de la población; estas condiciones están relacionadas por una parte con un modelo de desarrollo caracterizado por algunos procesos políticos y económicos de la globalización y las políticas de ajuste económico que generan inequidad, afectando a la población. Un impacto inmediato se observa en términos de la pobreza, el empleo y la precarización de la calidad de vida, escenario en el que la violencia se hace más evidente y es “naturalizada” por el conjunto de la sociedad.

Otra condición estructural está relacionada con el debilitamiento del Estado y el crecimiento de las demandas sociales, lo que evidencia falencias en la formulación e implementación de las políticas, lo que se traduce en insuficientes coberturas, insostenibilidad de las respuestas en el tiempo, e inadecuadas intervenciones.

En el caso del abordaje de la violencia ha primado una lógica asistencialista y curativa que no reconoce de manera integral otros factores inmersos en la aparición de la misma como son las relaciones sociales, la construcción histórica y cultural de las relaciones al interior de las familias, de los géneros y las generaciones que ha estado basada en un ejercicio de poder desigual e inequitativo entre las y los individuos que la componen y sobre los que se produce y reproduce la violencia.

Por otra parte, la relación de poder que está arraigada en el nexo social, y que es construida por un sistema de redes sociales favorece que se reproduzca la violencia en espacios cotidianos de los individuos y sus familias. El poder visto de esta forma, es un aspecto inherente de todas las relaciones económicas, políticas, sociales y personales. En este sentido, la cultura construida histórica y políticamente ha implicado que la democracia y el equilibrio de poder existan para el Estado y la política pero no para los asuntos de la vida familiar o íntima. El poder dominador del padre proveedor, adulto, difícilmente ha sido cuestionado y a pesar de todos los cambios que ha vivido nuestra sociedad, todavía hoy se siguen justificando todo tipo de conductas agresivas y violatorias de los derechos humanos de mujeres, niños, niñas, personas adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores.

En este sentido, la dominación, que es una estructura general de poder cuyas ramificaciones y consecuencias se puede encontrar descendiendo a las fibras más delgadas de la sociedad, está presente desde las relaciones a nivel macro estatal, hasta aquellas relacio-

nes de la cotidianidad. Es claro que la erradicación de estas violencias al interior de las familias, implica un cuestionamiento profundo del modo en que se estructuran las relaciones interpersonales y se ejerce el poder y la autoridad entre géneros y generaciones.

Las relaciones de poder, pueden entonces significar dominación, como también desafío y resistencia a las fuentes de poder existentes o servir para obtener el control sobre ellas. La idea de empoderamiento se relaciona con una nueva noción de poder, basada en relaciones sociales más democráticas y el impulso del poder compartido.

En general, se requiere mayor conocimiento de los derechos humanos y fortalecer el ejercicio de la ciudadanía, en donde la participación, como aspecto básico, se ejerza, se promueva y permita la construcción de democracia en las familias y en el Estado.

Otro aspecto estructural está relacionado con la respuesta institucional y social que se ve atravesada por una tendencia a ocultar, tolerar e ignorar la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil, la violencia sexual y la explotación sexual; “las víctimas temen”, “las familias ocultan”, “las comunidades toleran”, “los maestros ignoran”, “los funcionarios naturalizan”.

Múltiples asuntos favorecen esta situación: valores históricamente contruidos frente al tema de las violencias; ausencia de códigos de conducta con relación a la prevención; múltiples barreras para la atención; ausencia de mecanismos que garanticen la confidencialidad, el respeto a la dignidad de las personas y el conocimiento de derechos.

Pero tal vez uno de los asuntos más importantes para señalar se refiere a la impunidad, la cual alcanza cifras mayores al 90% de los casos denunciados, en el caso de violencia sexual. Asuntos tales como debilidad en la estructura del sistema penal acusatorio; ausencia de definición en procedimientos para la recolección de pruebas y la entrega de testimonios, la ausencia de protección para quienes denuncian o participan en los procesos, el inadecuado manejo de quien administra justicia; se constituyen en serias afectaciones para la garantía, protección y restablecimiento de los derechos de las personas, entre ellos, a obtener una pronta, cumplida y eficaz justicia.

A lo anterior se suman vacíos en la formación y actualización de las funcionarias y los funcionarios públicos que se traduce en la utilización de criterios desiguales para interpretar la legislación y las medidas que se establecen, como tampoco se dispone de mecanismos de seguimiento de las resoluciones judiciales que permitan evaluar de qué manera está siendo aplicada la ley y la efectividad de la misma.

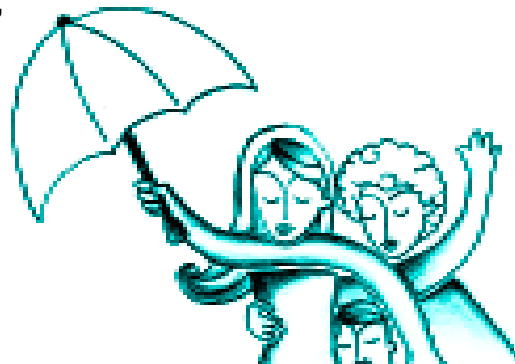
En términos de las acciones educativas, de prevención y de asistencia, se presentan dificultades en su articulación, de tal suerte que no se garantiza de manera sostenible que

unas potencien a las otras. Se requiere marcar una perspectiva de promoción y protección de la autonomía de los sujetos, con relación a las diversas formas de violencia presentes en los territorios.

Es necesario señalar que aunque se han logrado avances en la articulación institucional en materia de prevención y tratamiento a la víctimas de violencia intrafamiliar (servicios sociales, salud, policía, justicia, educación), aún se requiere mayor coordinación entre la acción de las distintas instituciones, sobre todo en lo concerniente a la atención integral, los protocolos de atención, las rutas de atención, la implementación de estrategias de prevención, el registro estadístico de los casos y el reconocimiento de las voces de las víctimas de estos tipos de violencia, como ciudadanas y sujetos activos en la superación de estas situaciones. Así mismo, es fundamental ampliar la atención sobre el victimario, con énfasis en niños, niñas y adolescentes ofensores, en una perspectiva de prevención de la violencia en sus múltiples formas.

Igualmente, es necesario incluir la voz de las víctimas en el proceso de diseño y operación de respuestas, de educación, prevención, asistencia, justicia, protección e integración, como pieza clave para la restitución de la credibilidad social. Este aspecto debe pensarse siempre considerando la responsabilidad del Estado, con relación a la protección de los niños y las niñas, asunto que requiere mayor profundización en términos de la definición del rol de estos en el presente Plan.

Finalmente, el abordaje de estas formas de violencia parte del reconocimiento de los miembros de la familia y sus arreglos familiares, la distribución del poder, el acceso a recursos y servicios de tal manera que sea una realidad el garantizar y proteger los derechos humanos de las personas en los espacios domésticos o privados (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006, Consejería Presidencial para la Política Social, 2001). Dicho abordaje, considera a la familia como el ámbito fundamental de humanización de las personas para la sociedad; moldeadora de subjetividades; unidad que reproduce la cultura y satisface las necesidades básicas y fundamental para la consolidación de la democracia en la ciudad, dadas las relaciones políticas, económicas y ambientales que se establecen en los territorios donde circulan sus miembros.



M arco conceptual



El Plan Distrital para la prevención de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil, la violencia sexual y la explotación sexual en Bogotá tomó como base referentes conceptuales que se sustentan bajo la perspectiva de derechos.

► **Violencia intrafamiliar**

Por violencia intrafamiliar, según la United Nations Population Find, 2006, se entiende todo acto que violenta la integridad física, psicológica y emocional de alguno de los individuos que componen el ámbito doméstico; se refiere a las violencias que afectan la libertad, la autonomía, la dignidad y la integridad corporal, sexual, mental, espiritual y psicológica de una persona por parte de otra o varias con quienes se haya establecido una relación de tipo familiar, afectivo o de convivencia.

► **Violencia sexual**

Violencia Sexual, de acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud, se define como todo acto sexual, la tentativa de consumar un acto sexual, los comentarios, insinuaciones sexuales no deseados o las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una persona, mediante coacción por parte de otra persona, independientemente de la relación de ésta con la víctima, en cualquier ámbito, incluidos el hogar y el lugar de trabajo.

El Plan Distrital para la Atención Integral a los niños y las niñas víctimas de abuso y explotación sexual considera la violencia sexual como una de las manifestaciones de desigualdad más severas entre hombres, mujeres, niñas y niños, que utiliza las relaciones de poder existentes por edad, jerarquía, posición económica, social o laboral creando condiciones de discriminación, irrespeto y sometimiento.

► Explotación sexual

Según el Informe final de Explotación Sexual y Comercial de niños y niñas en Bogotá, elaborado por el Departamento Administrativo de Bienestar Social 2001, ésta se define como toda práctica por la cual se abusa sexualmente de la persona vulnerando sus derechos humanos a la dignidad, a la igualdad, a la autonomía y al bienestar físico y mental para obtener gratificación sexual, ganancias financieras o logros personales.

► Violencia contra la mujer

La OEA señala, en la Convención Interamericana para prevenir, castigar y erradicar la violencia contra la mujer, 1993, que: *“Debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”*. Así mismo afirma que *“Debe entenderse que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual o psicológica:*

- ◆ *Que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;*
- ◆ *Que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y*
- ◆ *Que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra».*

► Violencia contra niños, niñas y adolescentes

La Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la adolescencia, en su artículo 18, define el maltrato infantil como toda forma de perjuicio, castigo, humillación o abuso físico o psicológico, descuido, omisión o trato negligente, malos tratos o explotación sexual, incluidos

los actos sexuales abusivos y la violación y en general toda forma de violencia o agresión sobre el niño, la niña o el adolescente por parte de sus padres, representantes legales o cualquier otra persona.

► Prevención

En los enfoques tradicionales, el abordaje de la violencia ha centrado su atención sobre los individuos, atribuyendo el origen del evento violento en gran medida al comportamiento de las víctimas y dejando en un segundo plano las condiciones sociales en que viven. Estos enfoques, priorizan el rol del sujeto frente a su realidad, o en el mejor de los casos establecen una determinación social “natural” ahistórica.

En consecuencia, su accionar se ha orientado al establecimiento de acciones o estrategias circunscritas al desarrollo de capacidades individuales, familiares o grupales dejando por fuera la construcción de respuestas sociales que afectan asuntos trascendentes como el empleo, la seguridad social, la educación, la participación, entre otros, que son definidos en las políticas sociales y económicas, aspectos que son vitales en la definición de oportunidades de desarrollo de los sujetos en su vida cotidiana.

Enfoques más recientes han incorporado la idea de desarrollar propuestas estratégicas en torno a la promoción de la equidad en la calidad de vida, como ruta que garantice la concreción del derecho a la seguridad y el bienestar. Esta perspectiva reubica el debate en torno a los factores de riesgo, en el sentido de condicionarlos a una lógica de comprensión de la dinámica social, con lo que trasciende la idea de la responsabilidad de los sujetos y por ende va más allá del énfasis en el manejo de condiciones personales o grupales, para ampliar la mirada hacia la transformación social de los contextos.

Esto implica un esfuerzo por identificar y desarrollar conceptos que permitan disputar imaginarios sociales, en donde el simbolismo del poder, como capacidad de transformar la realidad existente, es clave. Estos elementos deben dar paso a la idea de la gestión social, del derecho a la seguridad, del derecho a la protección de la vida y el bienestar.

En tal sentido, la prevención y promoción de los derechos se mira como un proceso activo de creación e implementación de iniciativas, tendientes a modificar y mejorar la formación integral y la calidad de vida de los individuos y los grupos sociales, para lo cual se fomenta la reflexión y la resistencia colectiva frente a las violencias intrafamiliar y sexual (Martín, 1995). Desde esta perspectiva, las acciones de prevención son entendidas como parte de un proceso que contempla la educación en capacidades para mantener relaciones responsables del bienestar personal y colectivo, la modificación de condiciones del

entorno que favorezcan el aprendizaje de manera consensuada de resolver conflictos y la oferta de alternativas de solución a los problemas cotidianos, de tal manera que los sujetos puedan optar por ellas de manera autónoma con equidad y respeto (Jaramillo *et al.*, 2005).

Desde estos elementos se propone que la formulación de la respuesta se dirija a incentivar un avance en las siguientes acciones: (Molina, 2006)

a) Ejercicio de la autonomía

Acciones a través de las cuales se promueve el desarrollo de los individuos como sujetos de derechos, de tal manera que estos puedan acceder a las garantías consignadas en la Constitución y las leyes: organización, participación, representatividad, control social en torno a las problemáticas identificadas. Se deben considerar grupos o segmentos poblacionales prioritarios, como es el caso de niños, niñas y mujeres. Las acciones deben estar ubicadas en ámbitos definidos: hogares, escuelas, instituciones de protección, lugares de trabajo, comunidades.

b) Acciones de preservación

Se busca preservar las condiciones de autonomía del sujeto; es decir acciones para responder a la fragilidad (pobreza, desempleo, violencia, relaciones desiguales) con prioridad en grupos o segmentos poblacionales, al tiempo que se pretende abordar factores de riesgo inmediato (acciones de prevención con énfasis en desarrollo de infancia y mujeres, consumo de sustancias psicoactivas, relaciones familiares conflictivas, abandono, inseguridad, entre otras) en ámbitos definidos.

c) Acciones de recuperación y restitución

Se refiere a las acciones para atender las consecuencias de los problemas, con una perspectiva integral de las mismas (biológicas, psicológicas y sociales, jurídicas). A este nivel la acción parece concentrarse en la oferta de servicios que las instituciones de salud, de servicios sociales, educativos, entre otras, brindan. Como consecuencia de la acción integral sectorial deben proyectarse acciones coordinadas con el conjunto de sectores de la sociedad así como con los afectados.



Temas generadores y líneas de acción del Plan

En la perspectiva de garantizar el cumplimiento del marco de derechos y los principios orientadores del Plan, entre los que tiene relevancia la construcción de la autonomía como fin último del desarrollo, se propone realizar una acción estratégica de ciudad protectora de los derechos, con los siguientes temas generadores, líneas y componentes.

► **Reconocimiento y garantía del derecho a la seguridad humana, mediante la promoción de territorios seguros y protectores**

En la ciudad, el uso de la violencia aparece como una práctica cotidiana, amparada en múltiples aspectos: desconocimiento de derechos, valores históricamente construidos frente al uso de la fuerza y la autoridad, impunidad, inadecuado tratamiento de los medios de comunicación y deficientes mecanismos de control social, entre otros. Es necesario promocionar valores coherentes con el derecho a la seguridad humana y al bienestar social integral, lo que implica un esfuerzo en identificar y desarrollar conceptos para controvertir imaginarios sociales, donde el significado de poder es clave, como estructurantes de la realidad. Por lo anterior, se proponen las siguientes líneas de acción:

1. Construir una perspectiva de las violencias intrafamiliar y sexual y de la explotación sexual como intolerables en la ciudad, a partir de una mayor comprensión de su complejidad en términos de determinación social, georreferenciando los espacios físicos en donde más ocurren estas violencias e identificando los perfiles de los agresores o agresoras.

2. Desarrollar acciones normativas y de cambio cultural institucional, para afectar la impunidad de los delitos relacionados con estas violencias y lograr protección integral de derechos.
3. Promoción de mecanismos de participación y control social para la garantía del derecho a la seguridad en la ciudad.
4. Generar acciones de cambio cultural a partir del fortalecer y ampliar la perspectiva de géneros y ciclo vital en el desarrollo del conjunto de acciones a trabajar en cada "territorialidad", apoyados en estrategias comunicativas y formadoras que involucren los medios de comunicación masiva.

► **Articulación de todas las acciones, en coherencia con la integralidad de los derechos, con énfasis en territorios sociales y poblaciones fragilizadas**

Es necesario construir respuestas coherentes con la complejidad de territorios, necesidades e inequidades existentes, para articular todas las acciones y tareas hacia la preservación y promoción de los derechos. Así, la educación, la prevención, la atención y la rehabilitación, se ordenan desde una perspectiva amplia, dirigida a la construcción de autonomía, autodeterminación, bienestar y seguridad humana, lo que trae como consecuencia inmediata un esfuerzo por articular las acciones al interior de cada sector, entre sectores y entre lo institucional y social.

Dentro de las líneas a trabajar para este fin están:

1. Generar investigación, conocimiento y construcción de herramientas de la integralidad, que involucren especiales acciones de restauración para poblaciones en condiciones de fragilidad y exclusión, así como inclusión de otros actores relevantes para la política pública: familia, agresores, contexto social e institucional.
2. Armonizar y articular la respuesta: institucional, interinstitucional y social, con fortalecimiento de equipos humanos y asignación de mayores recursos financieros.
3. Articular y fortalecer las plataformas de información existentes, para que permitan el identificador único de casos, faciliten la georreferenciación y el seguimiento de los mismos y propicien aplicar indicadores de impacto.

► Fortalecimiento del proceso de desarrollo de redes institucionales y sociales para la promoción de acciones en las localidades

Es necesario incluir una perspectiva de gestión de políticas públicas participativas, incluyendo de múltiples poblaciones y que en consecuencia estructuren el ordenamiento institucional. En esta perspectiva, el Estado y la sociedad fortalecerían su capacidad de incidir en los asuntos de interés público, logrando así una mayor articulación y coordinación con el trabajo interinstitucional y transectorial, alcanzando un mayor impacto.

El fortalecimiento de la institucionalidad y de las comunidades, en el manejo de las violencias y la eficiencia en la gestión de los casos de violencia intrafamiliar, maltrato infantil, violencia y explotación sexual comercial, implica encaminar acciones que permitan la construcción de lazos sociales y la generación de espacios de encuentro. En tal sentido se propone trabajar en las siguientes líneas:

1. Revisión y fortalecimiento de las estructuras locales de atención a las violencias, promoviendo desconcentración del servicio de justicia hacia las localidades.
2. Definición de mecanismos de gestión territorial de cada plan diseñado, con la identificación de espacios, actores y compromisos.
3. Concertación de agendas locales que vinculen sector público, privado y social.
4. Fortalecimiento de mecanismos de articulación en lo local y entre lo local y el nivel central.
5. Promoción y asistencia técnica institucional para el desarrollo y participación de las redes sociales en las dinámicas y espacios de toma de decisión local.
6. Gestión para la asignación de recursos locales para el desarrollo de las acciones de los respectivos planes de prevención.

► Cuidado a los cuidadores y las cuidadoras de las violencias intrafamiliar y sexual

Es necesaria la formación de las funcionarias y los funcionarios y servidoras servidores públicos responsables del tema; y la definición de sus perfiles, así como la implementa-

ción de una política de “cuidado a cuidadores”. Esto se acompaña de recursos institucionales, para garantizar presencia, procesos y productos acordes con las exigencias.

Si bien se reconoce el compromiso de un número importante de personas y organizaciones, se requiere asistencia técnica para fortalecer el trabajo en lo local y en lo distrital, en el sentido de ampliar la comprensión y abordaje de las violencias. Para ello se debe tener en cuenta:

1. El cuidado emocional, social, laboral y de seguridad de los cuidadores y las cuidadoras.
2. La formación y actualización a servidores-servidoras para deconstruir imaginarios, fortalecer la capacidad de análisis contextual y afianzar la apropiación de la perspectiva de integralidad de los derechos.
3. El reconocimiento y promoción social de los servidores y las servidoras que atienden las violencias intrafamiliar y sexual.
4. La dotación de apoyos técnicos y tecnológicos para la realización de planes de prevención y atención.



Componentes del Plan

El desarrollo de contenidos para cada uno de los temas generadores

requiere de estrategias que los posibiliten o viabilicen. Los componentes del Plan se refieren a ordenadores básicos, transversales a las estrategias definidas y contribuyen de forma importante al cumplimiento de las finalidades del mismo.

Las estrategias no son en sí mismas las acciones, sino que se entienden como elementos de orientación política e instrumentos o mecanismos para que éstas sean posibles:

Componente de comunicación: pretende promover la simetría de poderes mediante la acción comunicativa, articulados tanto a nivel institucional como social. Comprende actividades en medios de comunicación masiva y de impacto, en diversos ámbitos (hogares, escuelas, instituciones, comunidad, lugares de trabajo). Proyecta los compromisos, principios y valores, así como las actividades, su impacto, logros y dificultades, observadas durante todo el proceso.

Componente de formación: comprende labores de capacitación y socialización de información relacionada con aspectos que son competencia del Plan. Pretende el incentivo de valores, actitudes y aptitudes que fomenten el desarrollo de la autonomía y el reconocimiento de derechos, como también su preservación, recuperación y restitución.

Componente de investigación: comprende la realización de estudios que permitan profundizar en la comprensión de las causas y manifestaciones concretas de los problemas, así como el desarrollo de una respuesta integral a las mismas. Igualmente considera las acciones de monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones acordadas en el Plan Distrital, que contribuyan a la adecuada toma de decisiones.

Componente de construcción de nuevas iniciativas: este componente trabaja en la formulación, ampliación o creación de nuevas acciones, que benefician el desarrollo del

Plan y permiten su continuidad. Estas iniciativas deben partir del conocimiento previo del contexto y de sus territorios para determinar acciones coherentes.

En tal sentido, se consideran como base fundamental, la participación y organización de las comunidades en una de las actividades definidas como parte del Plan. Igualmente con este componente se promueve el acceso a redes de servicios sociales de bienestar, con una gestión transectorial (públicos, privados y sociales), así como programas integrales desarrollados por el conjunto de los actores públicos y privados para atender a poblaciones prioritarias con relación al ejercicio y restitución de derechos.

Componente de inter-institucionalidad: este componente hace posible que el abordaje preventivo tenga mayor impacto, pues vincula a las instituciones a la construcción de un tejido social coherente con las necesidades del contexto y articulado, para la búsqueda de soluciones acertadas que aporten conocimientos y generen cambios en las relaciones. En tal sentido, el desarrollo de acciones debe orientarse al ajuste y dinamización de los procesos a nivel institucional, de tal manera que se responda al enfoque que orienta el Plan en el abordaje de la problemática, el diseño de programas y la atención específica a grupos poblacionales.



R

Referencias



- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaría de Gobierno, 2003. *Experiencias en seguridad y convivencia, Bogotá, D.C.* Bogotá, Secretaría de Gobierno.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Departamento Administrativo de Bienestar Social, 2006. *Política pública por la garantía de los derechos, el reconocimiento de la diversidad y la democracia en las familias.* Bogotá, DABS.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Departamento Administrativo de Bienestar Social, 2004. *Plan Distrital para la atención integral a los niños y las niñas víctimas de abuso y explotación sexual.* Bogotá, DABS.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2004. *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas. Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión.* Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Política Pública de Mujer y Géneros, 2005. *Plan de igualdad de oportunidades para la equidad de género en el Distrito Capital 2004 – 2016.* Bogotá.
- Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer, 2005. *Dossier sobre violencia doméstica en América Latina y el Caribe.* Lima: Cladem, Unicef, Veena, 1998. *Critical events. An Anthropological Perspective on Contemporary India.* Calcuta, Chennai, Mumbai, Oxford University Press.
- Consejería Presidencial para la Política Social, 2001. *Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar Haz Paz.* Bogotá.
- De Negri Filho, A., 2002. *Memorias del taller Proyecto: Salud Distrito Metropolitano de Caracas.* Caracas, GTZ-MSDS.
- De Negri Filho, A., 2004. "Adoção de uma estratégia promocional da qualidade de vida e saúde: transeitorialidade das políticas públicas", en Girotti Sperandio, A. M., *O Processo de construção da rede de municípios potencialmente saudáveis.* Campinas, São Paulo: IPES, Unicamp, OPS/OMS.
- Profamilia, ICBF, USAID, Ministerio de la Protección Social, UNFPA, 2005. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Salud sexual y reproductiva en Colombia.* Bogotá.
- Góngora, Andrés, Marco Martínez, María Ochoa, Manuel Rodríguez y Claudia Rivera, 2004. *Recomendaciones para la implementación de una perspectiva de género en la política nacional de salud sexual y reproductiva.* Documento de trabajo. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Medicina. Inédito.

- Jaramillo, Constanza, María Cristina Latorre, Luz Myriam Rincón León, Gladys Villa Atkinson, 2005. *Plan Distrital para la prevención a la violencia intrafamiliar, violencia y explotación sexual*. Documento de trabajo Bogotá, Departamento Administrativo de Bienestar Social. Inédito.
- Jimeno, Myriam, 2004. *Crimen pasional. Una contribución a la antropología de las emociones*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Marín, G. 2006. *Ética de la justicia, ética del cuidado*. Disponible en: <http://www.nodo50.org/doneselx/etica.htm>
- Martín, E. ,1995. “De los objetivos de la Prevención a la prevención por objetivos”, en *Drogo-dependencias* No. 4. Servicios de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela.
- Molina, N., Moreno, L.D., Casallas, A.L., 2006. *Estrategia promocional de equidad en calidad de vida y salud, Modulo III*. Bogotá, Escuela Popular Grupo Guillermo Fergusson.
- Ramírez, Clara, 2005. *Elementos para el diseño de una política social integral*. Documento de trabajo. Bogotá, DABS.