

RECURSOS NATURALES E INFRAESTRUCTURA

Violencia de género en el transporte público

Una regulación pendiente

Patricio Rozas Balbontín
Liliana Salazar Arredondo



NACIONES UNIDAS

CEPAL

RECURSOS NATURALES E INFRAESTRUCTURA

Violencia de género en el transporte público

Una regulación pendiente

Patricio Rozas Balbontín
Liliana Salazar Arredondo



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Patricio Rozas Balbontín, funcionario de la Unidad de Servicios de Infraestructura de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y por Liliana Salazar Arredondo, Consultora de la misma Unidad, bajo la supervisión de Azhar Jaimurzina, Oficial a Cargo de esa Unidad.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-9017

LC/L.4047

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2015. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

S.15-00626

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Summary	9
Introducción	11
I. Derechos humanos, discriminación y violencia de género	17
A. Violencia de género	17
B. Violencia de género y discriminación.....	19
1. Estigmatización social y discriminación.....	20
2. La negación del principio de igualdad	20
3. La discriminación y las relaciones de poder	21
C. Marco normativo internacional de la igualdad y el derecho a la no discriminación	21
1. Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos.....	21
2. Sistema Interamericano de Derechos Humanos.....	23
3. Legislación nacional	24
D. Discriminación en medios de transporte público y espacios relacionados.....	25
II. Características de los usuarios/as de transporte público en ciudades Latinoamericanas seleccionadas	27
A. Información general	27
B. Demanda de transporte público según género.....	29
C. Demanda de transporte público según grupos etáricos	31
D. Demanda de transporte público según nivel socioeconómico de los/as usuarios/as	34
E. Demanda de transporte público según ocupación o actividad de los/as usuarios/as	36
F. Conclusiones	38
III. La violencia de género en medios de transporte público en cifras	41
A. La violencia de género en medios de transporte público de Bogotá.....	41
B. La violencia de género en medios de transporte público en Ciudad de México (DF).....	42
C. La violencia de género en medios de transporte público en Lima	48
D. La violencia de género en medios de transporte público en Santiago.....	51

1.	Encuesta encargada por SERNAM	51
2.	Encuesta de acoso y abuso callejero (OCAC, 2014).....	56
E.	Conclusiones	60
IV.	Instrumentos regulatorios e institucionalidad	63
A.	Chile	63
B.	Colombia	67
C.	México	69
D.	Perú	70
E.	Resumen	73
V.	Políticas públicas y programas aplicados a la agresión sexual en el transporte público	75
A.	Políticas y programas aplicados en Bogotá	75
B.	Políticas y programas aplicados en Ciudad de México	77
1.	Programa “Viajemos Seguras”	77
2.	Programa “Transporte Rosa”	79
3.	Programa “Hombre No te pases”	80
C.	Políticas y programas aplicados en Lima	81
D.	Políticas y programas aplicados en Santiago	83
E.	Conclusiones	83
VI.	Conclusiones y recomendaciones	85
A.	Conclusiones	85
B.	Recomendaciones	89
1.	Estudios	89
2.	Adecuación física de infraestructura de transporte	90
3.	Gestión de la demanda de transporte público	90
4.	Campañas	91
5.	Legislación	91
6.	Institucionalidad	92
	Bibliografía	93
	Anexos	97
Anexo 1	Proyecto “Ley de Respeto Callejero” presentado a la Cámara de Diputados de Chile	98
Anexo 2	Ley de Prevención, Administración y Sanción del Acoso Sexual en los Espacios Públicos y de Reforma del Código Penal, aprobado por el Congreso del Perú	102
	Serie Recursos Naturales e Infraestructura: números publicados	106

Cuadros

Cuadro 1	Viajes/día en ciudades latinoamericanas seleccionadas por tipo de transporte, 2009	28
Cuadro 2	Cantidad de viajes/día por modo de transporte en ciudades seleccionadas, 2009	29
Cuadro 3	Porcentaje de utilización de cada modo de transporte según género en Lima, 2011	31
Cuadro 4	Porcentaje de ocurrencia de las distintas manifestaciones de violencia sexual en largo plazo y último año, según sexo de la persona agredida, 2009	46
Cuadro 5	Cantidad de tipos de agresión sexual padecidas a lo largo de la vida por hombres y mujeres en red de transporte público de Ciudad de México, 2009	47
Cuadro 6	Cantidad de tipos de agresión sexual padecidas en el último año por hombres y mujeres en red de transporte público de Ciudad de México, 2009	48
Cuadro 7	Santiago: Percepción ciudadana frente al acoso sexual en los espacios públicos, 2012	54
Cuadro 8	Chile: Comunas con más experiencias traumáticas de acoso callejero	59

Gráficos

Gráfico 1	Usuarios/as del transporte público distribuidos por género en ciudades latinoamericanas seleccionadas.....	30
Gráfico 2	Usuarios de transporte público en Bogotá y Santiago según rangos de edad, 2012-2013	32
Gráfico 3	Usuarios de transporte público en Ciudad de México según rango de edad y modo de transporte, 2009-2010.....	33
Gráfico 4	Usuarios de transporte público en Lima según rango de edad y modo de transporte, 2012	33
Gráfico 5	Usuarios/as del transporte público en Bogotá (2012) y Santiago (2009) según nivel socioeconómico	35
Gráfico 6	Usuarios de transporte público en ciudad de México según nivel socioeconómico, 2012.....	35
Gráfico 7	Usuarios de transporte público en Lima según nivel socioeconómico y tipo de transporte, 2011	36
Gráfico 8	Motivos de viaje en el Transantiago, 2013.....	37
Gráfico 9	Principales ocupaciones de usuarios del transporte público, por género, en Ciudad de México. 2010.....	38
Gráfico 10	Entrevistadas que registran experiencias de acoso y/o abuso sexual en los últimos seis meses en espacios públicos del Perú por grupo de edad, 2013.....	49
Gráfico 11	Porcentaje de entrevistados/as que registran experiencias de acoso y/o abuso sexual en los últimos seis meses en espacios públicos del Perú, 2013	50
Gráfico 12	Santiago: Reconocimiento de abuso o acoso sexual en mujeres por grupo socioeconómico, 2011	52
Gráfico 13	Santiago: prevalencia de acoso/abuso. Situaciones específicas señaladas y agrupadas en las categorías por sexo, 2011	52
Gráfico 14	Agresiones en espacios públicos declaradas por hombres y mujeres del Gran Santiago, 2011	53
Gráfico 15	Santiago: Porcentaje de agresiones que ocurrieron en lugares donde había más gente.....	55
Gráfico 16	Chile: edad de mujeres al registrarse primeras experiencias de acoso recurrente, 2014	57
Gráfico 17	Chile: recurrencia de alguna forma de acoso en espacios públicos, 2014	58

Recuadros

Recuadro 1	Las Naciones Unidas y la violencia contra la mujer.....	15
Recuadro 2	Instrumentos jurídicos aplicables en Chile que se relacionan con conductas de violencia de género	65
Recuadro 3	Instrumentos jurídicos aplicables en Colombia que se relacionan con conductas de violencia de género	68
Recuadro 4	Instrumentos jurídicos aplicables en México que se relacionan con conductas de violencia de género	70
Recuadro 5	Instrumentos jurídicos aplicables en el Perú que se relacionan con conductas de violencia de género	71
Recuadro 6	Una rosa no se roza	76
Recuadro 7	Día internacional contra el maltrato hacia la mujer.....	77
Recuadro 8	Oye varón, aprende a vivir sin violencia	82

Resumen

En el ámbito de la movilidad urbana se tiene la expectativa de contar con un transporte colectivo que responda, en general, a su condición de servicio público, necesario para trasladar a todas y cada una de las personas residentes en los ámbitos urbanos por motivos laborales, de estudio, de acceso a servicios o de simple esparcimiento e interacción social o cultural. Los países deben procurar que la prestación de los servicios de transporte sea realizada a precios eficientes, en los tiempos adecuados, con regularidad, altos estándares de calidad, conexiones y circuitos expeditos, y seguros. Es responsabilidad del Estado cautelar que las personas que hagan uso de los medios de transporte público, así como de la infraestructura que hacen posible dicha prestación, no expongan su integridad física o emocional durante el uso de los medios o de acceso a los mismos, como lo es también la de controlar el impacto que eventualmente pudiera tener sobre terceros el uso inadecuado de estos medios.

Sin embargo, conforme se ha masificado el uso de los servicios de transporte público en los espacios urbanos, asociado a las crecientes tasas de urbanización y a la concentración de la población en conglomerados urbanos, ha emergido una nueva arista de la seguridad del transporte vinculada a la violencia de género que también se debe enfrentar como problema relevante de la gestión reguladora del sector. Específicamente, se trata de conductas que corresponden a prácticas de acoso y abuso sexual ejercidas mayoritariamente (pero no exclusivamente) sobre mujeres usuarias del transporte público.

La información existente en las cuatro áreas metropolitanas incluidas en este estudio (Bogotá, Ciudad de México, Lima y Santiago) señala que al menos seis de cada diez mujeres y en los casos más extremos, nueve de cada diez mujeres, han sufrido actos de abuso y/o acoso sexual en el espacio público, especialmente en el transporte público.

La agresión sexual en el transporte público es un problema que afecta principalmente a mujeres jóvenes y adolescentes, estudiantes y trabajadoras, de estratos medios y medios bajos, que usan diariamente los diversos modos de transporte público, la mayoría de las cuales no dispone de alternativas eficientes para desplazarse por la ciudad. Son estas mujeres las que están más expuestas, limitándose su movilidad y necesidad de ocupar el espacio público para desplazarse a su lugar de trabajo o de estudio.

El acoso y abuso sexual en los medios de transporte público e infraestructura de acceso son todavía poco visibles en la agenda pública latinoamericana. El transporte público es todavía un espacio en donde aún no se aborda el acoso y abuso sexual como expresión de la violencia de género. La invisibilización del

problema ha obstaculizado el levantamiento de información y la generación de suficientes antecedentes. Esto atenta contra la posibilidad de un diseño e implementación de políticas de transporte público más eficientes que aseguren la movilidad de las mujeres en condiciones de igualdad y seguridad.

En dicha perspectiva, la institucionalidad pública asiste crecientemente a desafíos cada vez más profundos para la aplicación del enfoque de género en todo su accionar. De hecho, en varios de los países cuya principal área metropolitana se incluyó en este estudio, la mayor parte de los actos y conductas de acoso y abuso sexual en los espacios públicos no están tipificados en las legislaciones respectivas, lo que implica que su ocurrencia no da lugar a la aplicación de sanciones.

Este documento, de carácter exploratorio, reúne los principales antecedentes relativos a la agresión sexual en medios de transporte público en algunas de las principales áreas metropolitanas de la región a partir de los estudios e investigaciones realizados en cada país. Específicamente, analiza las características de los actos de violencia de género en el transporte público e infraestructura de acceso, revisa los marcos jurídicos y regulatorios correspondientes, y presenta las políticas emprendidas en cada país para hacer frente al problema. Sobre la base de estos antecedentes, el documento expone un conjunto de ideas destinadas a ser la base de una política integrada sobre el tema.

Summary

In the field of urban mobility, you usually have the expectation of having a public transport system that responding to its public service condition, which is to move each and every one of the people living in urban areas for work, study, access to services or mere relaxation and social or cultural interaction, really works. Countries should ensure that the provision of transport services to be performed at efficient prices at the appropriate time, regular, high standards of quality, appropriate connections and safe. It is the responsibility of the interim state that people who make use of public transport and infrastructure to enable this feature; do not expose your physical or emotional integrity during use of the means or access to them, as it is also to control the impact that might eventually have on third users of these media.

However, since the use of massive public transport services in urban areas, associated with increasing rates of urbanization and concentration of population in urban centers, it has emerged a new edge transportation safety linked to the gender violence and should also be an important development issue facing the regulatory management of the sector. Specifically, these are behaviors that correspond to practices of harassment and sexual abuse exerted mainly (but not exclusively) on female users of public transport.

The information existing in the four metropolitan areas included in this study (Bogota, Mexico City, Lima and Santiago) indicates that at least six out of ten women and in the most extreme cases, nine out of ten women have suffered acts of abuse and / or sexual harassment in public places, particularly on public transport.

Sexual assault in public transport is a problem that primarily affects young women and girls, students and workers, middle and lower middle strata, who use daily the various modes of public transportation, most of which have no efficient alternatives to move through the city. It is these women who are more vulnerable, limiting their mobility and need to occupy public space to move to their workplace or school.

Sexual harassment and abuse in public transport and access to infrastructure are still not very visible in Latin American public agenda. Public transport is still a place where not even the sexual harassment and abuse are addressed as an expression of gender violence. The invisibility of the problem has hampered the collection of information and generating sufficient background. This undermines the possibility of designing and implementing more efficient policies for public transport to ensure mobility of women in conditions of equality and security.

In this perspective, public institutions increasingly tends to deeper the implementation of gender mainstreaming in all its operations challenges. In fact, in several countries whose main metropolitan area was included in this study, most of the acts and behaviors of sexual harassment and abuse in public spaces are not defined by the legislation, meaning that its occurrence will not result in the application of sanctions.

This exploratory document, brings together key background information on sexual assault in public transport in some of the major metropolitan areas of the region from the studies and research carried out in each country. Specifically, it analyzes the characteristics of gender violence on public transport and access to infrastructure, review the relevant legal and regulatory frameworks, and presents the policies undertaken in each country to deal with the problem. Based on this background, the document outlines a set of ideas intended to be the basis of an integrated policy on the subject.

Introducción

La transformación de la vida urbana ha traído modificaciones sustanciales del espacio público: en lo medular, se reformulan las interacciones sociales, el uso del tiempo, las formas de movilidad y las de comunicación.

El espacio público es el lugar de interacción social y de construcción de identidades colectivas, pero también es el producto de interrelaciones sociales que alimentan el proceso de producción y reproducción de ese espacio, a través de prácticas sociales de dominio y resistencia de las y los actores sociales. En consecuencia, el espacio público es tanto el lugar geográfico de la acción (contenedor) como la posibilidad de formar parte de esa acción. De allí que sus dimensiones no sean sólo físicas, sino también sociales y simbólicas. Dicho espacio, no es un “contenedor” neutro de los hechos sociales, pues si bien las características del espacio pueden ser determinantes en las conductas sociales, estas conductas también inciden en la construcción de determinadas características de ese espacio. El espacio, entonces, no es una variable explicativa más, sino la que está en la constitución misma de las relaciones sociales y se encuentra, por lo tanto, lleno de poder y simbolismo (Vargas, 2006-2007).

En el ámbito de la movilidad urbana se tiene la expectativa de contar con un transporte colectivo que responda, en general, a su condición de servicio público, necesario para trasladar a todas y cada una de las personas residentes en los ámbitos urbanos por motivos laborales, de estudio, de acceso a servicios o de simple esparcimiento e interacción social o cultural. Los países deben procurar que la prestación de los servicios de transporte sea realizada a precios eficientes, en los tiempos adecuados, con regularidad, altos estándares de calidad, conexiones y circuitos expeditos, y seguros. Es responsabilidad del Estado cautelar que las personas que hagan uso de los medios de transporte público, así como de la infraestructura que hacen posible dicha prestación, no expongan su integridad física o emocional durante el uso de los medios o de acceso a los mismos, como lo es también la de controlar el impacto que eventualmente pudiera tener sobre terceros el uso inadecuado de estos medios.

Para estos efectos, los países suelen disponer un conjunto de normas (la mayoría de carácter técnico), destinadas a garantizar la seguridad de la prestación de los servicios de transporte, habiéndose logrado significativos avances en las últimas décadas.

Sin embargo, conforme se ha masificado el uso de los servicios de transporte público en los espacios urbanos, asociado a las crecientes tasas de urbanización y a la concentración de la población en grandes conglomerados urbanos, ha emergido una nueva arista de la seguridad del transporte vinculada a

la denominada violencia de género que también se debe enfrentar como problema relevante de la gestión reguladora del sector. Específicamente, se trata de conductas que corresponden a prácticas de acoso y abuso sexual ejercidas mayoritariamente (pero no exclusivamente) sobre mujeres y niñas usuarias del transporte público, que son agredidas tanto en los medios de transporte propiamente tales como en la infraestructura de acceso a dichos medios.

Desde la Declaración de la ONU sobre Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, aprobada el 20 de Diciembre de 1993 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se utiliza el término “Violencia de Género o violencia contra las mujeres”, para referirse a “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para las mujeres, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública o privada” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1995).

Posteriormente, en la Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Pekín en 1995 (Naciones Unidas, 1995), se empleó el término violencia de género, para explicar que “la violencia contra la mujer impide el logro de los objetivos de la igualdad de desarrollo y paz, que viola y menoscaba el disfrute de los deberes y derechos fundamentales”.

En el año 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas constató y denunció que la violencia contra las mujeres y niñas es una de las violaciones a los derechos humanos más sistemáticas y extendidas. Tal violencia tiende a estar fuertemente arraigada en estructuras sociales construidas sobre la base de las relaciones de dominación del género, antes que en acciones individuales o acciones al azar; trasciende los límites de edad, socioeconómico, educacional y geográfico; afecta a todas las sociedades, y es un obstáculo importante para eliminar la inequidad de género y la discriminación a nivel global¹.

La violencia de género en América Latina y en la mayoría de las sociedades tiene múltiples manifestaciones, incluyendo aquellas puestas de relieve en los medios de transporte y en los espacios públicos relacionados con el sistema de transporte y la movilidad urbana. Su expresión tiende a cambiar a lo largo del tiempo —por ejemplo, su predominio inicial en los viajes en autobús tiende a desdibujarse con el desarrollo de otros modos de transporte, tomando mayor relevancia, por ejemplo, las agresiones producidas en el metro— y conforme las sociedades van cambiando. En este sentido influyen factores de diverso orden, a saber: la lucha de los movimientos de mujeres y la exigencia cada vez mayor de la ciudadanía por acceder a mejores condiciones de vida; los efectos de los acuerdos y tratados internacionales que los gobiernos suscriben y que van fijando un rumbo de avance; y las decisiones políticas que van adoptando los gobiernos, todo lo cual va permitiendo visibilizar brechas, barreras y desigualdades entre hombres y mujeres, que se explican a través del ordenamiento del sistema “sexo-género” que cada cultura posee.

Al alero de este proceso van emergiendo nuevas aristas de desigualdades y nuevos modos de resistencia al cambio del ordenamiento social basado en las diferencias de género, así como nuevos modos de control para la mantención del statu-quo. Esto hace que las sociedades estén en una permanente tensión entre la continuidad y el cambio de las relaciones de género.

La percepción de la violencia de género como elemento natural e inherente a la vida humana cobra central relevancia como reflejo de la persistencia del dominio patriarcal. A pesar de la norma jurídica, o más bien su precaria capacidad normativa, indica que la legitimación de la violencia continúa vigente en la formación de la subjetividad masculina y que la tradición patriarcal atraviesa también los códigos y los hace vulnerables. La ley se erige como igualitaria para dirimir conflictos entre iguales, pero lo cierto es que está atravesada por la estructura jerárquica sexo-género, que la permea por

¹ El concepto de discriminación, que contiene también la definición de discriminación de género, se refiere “...a la distinción subjetiva, es decir, a la distinción provocada a partir de las representaciones socioculturales sobre un determinado grupo social que lo coloca subjetivamente en un lugar inferior” (Facio, 2009). De esta forma, se considera discriminación a las desigualdades que surgen de una distinción basada en un criterio que se considera injustificado” (Núñez, 2009). Debe señalarse que, no obstante las bases subjetivas que sustentan a la discriminación, sus consecuencias son objetivas, en relación a los efectos que tiene para los/as discriminados/as, lo que no es sino expresión del Teorema de Thomas que divulgó Robert K. Merton en la década de 1960 para referirse al impacto de lo subjetivo sobre la objetivo.

múltiples poros. Como apunta Segato (Segato, 2003): “*Por detrás del contrato igualitario transparece, vital, el sistema de estatus que ordena el mundo en géneros desiguales, así como en razas, minorías étnicas y naciones desiguales*”. En el mundo subalterno asignado no hay espacio para una ciudadanía ejercida en libertad por las mujeres.

Una de las estrategias que ha usado la institucionalidad para disminuir la violencia de género y construir sociedades más igualitarias, ha consistido en la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas, casi como un imperativo para disminuir las desigualdades de género y, hacer más eficiente y eficaz la intervención del Estado en su rol de “cautelador” de una sociedad de derechos.

En dicha perspectiva, la institucionalidad pública asiste crecientemente a desafíos cada vez más profundos para la aplicación del enfoque de género en todo su accionar.

En materia de las políticas sectoriales de transporte y de movilidad urbana, un desafío importante es que tanto el transporte público como los espacios designados a la movilidad lleguen a ser seguros para las mujeres y las niñas, lo que implica la necesidad de incorporar la perspectiva de género en todos los niveles y etapas de planificación y diseño de los sistemas de transporte. Asimismo, sería necesaria y no sólo aconsejable la aplicación de la perspectiva de género como un elemento transversalizado en las decisiones que se toman con respecto al transporte público y a la movilidad urbana. Con esta política, también se daría cuenta del cumplimiento de las obligaciones del Estado establecidas en los acuerdos internacionales, además de las demandas y expectativas de la ciudadanía.

En consecuencia, las políticas públicas, que se refieren a la movilidad de la población que emplea el transporte público, deben considerar cuales son los riesgos específicos de género que enfrentan las mujeres en el sistema y qué medidas deben implementarse para la eliminación de dichos riesgos.

A pesar de que la violencia de género en el transporte público es un problema de sólo reciente emergencia en las ciencias sociales y, por lo tanto, todavía poco estudiado, es esperable suponer, a partir de los antecedentes ya disponibles, que las mujeres enfrentarán mayores situaciones y actos de violencia conforme se aceleren los procesos de urbanización y densificación de las ciudades, lo mismo que la masificación de los modos de transporte. Se tiene referencia de tanto en tanto, por la prensa y por relatos cercanos, que las mujeres experimentan crecientemente situaciones de abuso, cuya mayor parte no se denuncia, no sólo por las características propias del abuso —esto es, una experiencia traumática— sino también por la falta de estudios, políticas, procedimientos y apoyo al respecto.

Por acoso sexual se entenderá “...un conjunto de prácticas cotidianas, como frases, gestos, silbidos, sonidos de besos, tocamientos, masturbación pública, exhibicionismo, seguimientos (a pie o en auto), entre otras, con un manifiesto carácter sexual” (Zermeño y Plácido, 2009). Estas prácticas revelan relaciones de poder entre géneros, pues son realizadas sobre todo por hombres y recaen fundamentalmente sobre mujeres, en la mayoría de casos desconocidas para ellos. Las realizan hombres solos o en grupo. No se trata de una relación consentida, sino de la imposición de los deseos de uno(s) por sobre los de la(s) otra(s). Se realizan en la vía pública o en el transporte público, de manera rápida e intempestiva. Pese a tener impactos en la libertad sexual y el derecho al libre tránsito, estas prácticas han sido consideradas normales y hasta justificadas en nuestra sociedad. De esta forma, en ciertos ámbitos de los espacios públicos se expresa en toda su fuerza la discriminación de género, que restringe la movilidad de las niñas y las mujeres en la ciudad.

Con independencia del nivel de desarrollo de los países, se ha forjado un consenso ascendente en torno a que la discriminación de género es una violación de los derechos esenciales de las personas, que asume diferentes formas y grados, y que ocurre tanto en el ámbito público como privado. En consecuencia, caracterizar, visibilizar y tomar medidas para su eliminación es una tarea y un desafío de todos los actores sociales. En los tiempos actuales, parte importante de la ciudadanía aspira a vivir en sociedades igualitarias, equitativas e inclusivas, por tanto se entiende que es obligación de los Estados y de todos los actores sociales, políticos, económicos, culturales, hacer esfuerzos por avanzar hacia una

sociedad que cautela y garantiza los derechos esenciales de las personas, lo que hace necesaria la confluencia de todos los actores sociales, según ha planteado recientemente la CEPAL (2014)².

En definitiva, en el contexto descrito América Latina enfrenta un nuevo desafío que hace necesario recoger el análisis de género, y que se expresa en una arista de la seguridad en el transporte, el resguardo de la libertad de movilidad de las mujeres y las niñas. Algunos países han empezado a abordar el problema, pero aún de modo incipiente.

Los estudios realizados sugieren que el desplazamiento de las mujeres en la ciudad es distinto al de los hombres. En el caso de las mujeres, sus desplazamientos se caracterizan por ser en zig-zag, es decir, las mujeres no se desplazan sólo de la casa al trabajo, como lo hacen los hombres; más bien, hacen múltiples traslados que derivan principalmente de su rol en el ámbito reproductivo. En consecuencia, las características de los medios y modos de transporte público, la calidad y costo de estos servicios, en conjunto con la seguridad que ofrecen, se constituyen en aspectos centrales que pueden condicionar y afectar la calidad de vida de las mujeres, así como el grado de equidad o inequidad de género.

De esta manera, las prácticas de abuso y acoso sexual constituyen un obstáculo de importancia para el ejercicio de la libertad de tránsito y movilidad de las personas, especialmente de las mujeres y las niñas, lo que afecta sus capacidades y oportunidades de desarrollo. Estas prácticas —de acoso y abuso— pueden también ser un obstáculo a las políticas públicas de transporte sostenible, que buscan reducir el uso de transporte individual en la ciudad y aumentar la articulación modal del transporte público. Asimismo, el abordar esta problemática no sólo beneficia a las mujeres en particular, como grupo objetivo de acción de política, sino también a amplios sectores de la ciudadanía, como son: niños/as, jóvenes, adultos/as mayores, y discapacitados/as, entre otros/as.

A pesar de la frecuencia del problema, reiteración de su ocurrencia y del incremento de su gravitación, conforme se ha producido una mayor participación femenina en el mercado laboral y en el ámbito público, son pocas las investigaciones que dan cuenta de la cifra real de hechos constitutivos de violencia contra las mujeres ocurrida en el ámbito público, especialmente en la prestación de los servicios de transporte, así como de la caracterización del problema. Por otra parte, existe escasa información sobre las medidas de política que las autoridades de los países hayan emprendido para hacer frente al problema, y todavía menos análisis de las mismas.

De todos modos, ha de considerarse que se asiste en la actualidad a un proceso donde la ciudadanía y el uso de las redes sociales han adquirido gran relevancia, lo que ha inducido el desarrollo de distintas plataformas, tales como: Hollaback: Stop Street Harassment, (plataforma virtual iniciada desde EEUU) con presencia a nivel mundial y referentes en América Latina (por ejemplo, Brasil). Los distintos Observatorios Contra el Abuso Callejero y sus Facebook, a nivel del continente (Perú, Colombia, Chile, México, entre otros). Plataformas virtuales como DATEA³ en Perú y Blogs de discusión del tema, dan cuenta y registran la preocupación ciudadana de una manera directa y en tiempo real. Desde estas plataformas, se obtiene información relevante respecto de los abusos de género que se dan en el espacio público y dentro de ello, en los medios de transporte público. La rapidez y la fluidez de esta información permiten generar insumos relevantes, tanto para implementar y mejorar la actividad legislativa, como lo relativo al perfeccionamiento de las políticas públicas.

² En los documentos institucionales “La hora de la igualdad” y “Cambio estructural para la igualdad” se puso de relieve la necesidad de una nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad, pertinente a cada realidad nacional, en la que los actores, a través de pactos, se apropien de estrategias de desarrollo y las hagan suyas. Sólo estos pactos podrán restituir la soberanía de nuestros países para encontrar caminos propios, desde sus historias e identidades particulares, superando las injustas fronteras que secularmente han impuesto la cuna, la edad, el género o la etnia.

³ Plataforma para el mapeo participativo y la colaboración ciudadana que busca aprovechar las inteligencias colectivas de la sociedad con el objetivo de mejorar de la calidad de vida de las personas y sus comunidades

Recuadro 1

Las Naciones Unidas y la violencia contra la mujer

En este contexto, destaca el Programa Mundial de la ONU Mujeres (ONU Mujeres, 2010) sobre ciudades seguras y libres de violencia contra la mujer y las niñas, llevado a cabo desde 2010 y que continuará hasta el 2016. Este programa de trabajo responde a una iniciativa en la que confluyen ONU Mujeres, ONU Hábitat, gobiernos locales, redes de mujeres, organismos de la sociedad civil y otras agencias de la ONU, que se centra en la prevención del acoso sexual y la violencia sexual contra las mujeres y las niñas en ciudades, sobre todo en los espacios públicos urbanos. La iniciativa da prioridad a la promoción de los derechos de la mujer en procura de establecer ciudades y comunidades seguras de vivir en ellas. Este enfoque asigna importancia especial a la prevención de la violencia, la rendición de cuentas de los gobiernos, la movilización y participación de la comunidad, el empoderamiento de la mujer, y la mejora de los barrios y el entorno urbano en general, cobijando el abordaje del problema en los sistemas de transporte público.

Fuente: www.unwomen.org.

Atendiendo a lo anterior, el presente documento —con carácter exploratorio— busca dar cuenta y compilar antecedentes preliminares del problema en las cuatro ciudades latinoamericanas (Bogotá, Ciudad de México, Lima y Santiago de Chile) que ha adquirido alguna relevancia y comienza a instalarse en la agenda pública. El objetivo principal es formular algunas propuestas preliminares a partir de las experiencias desarrolladas e identificar prioridades para el perfeccionamiento de marcos regulatorios del sector transporte en los países de la región, con el objetivo de que la regulación en este sector se convierta en un instrumento que permita hacer efectivo el ejercicio de derechos ciudadanos de todos y todas en sus traslados de un punto a otro en el espacio urbano. Estas ciudades fueron elegidas como objeto de estudio, además, en tanto representan en gran medida la realidad latinoamericana en lo que se refiere a los sistemas de transporte y al abordaje político institucional del acoso y abuso sexual. Ciudad de México es el hábitat donde se registra el mayor avance en los estudios sobre el tema. En los casos de Bogotá y de Santiago, se observa un mayor retraso en el tratamiento del problema, a pesar de ser ciudades que exhiben fuertes niveles de intervención de sus respectivos sistemas de transporte público en procura de su modernización. Lima es otra de las ciudades latinoamericanas que muestra un avance importante en esta materia, existiendo incluso un proyecto de Ley al respecto.

El estudio implementado busca dimensionar las características asociadas a las prácticas de acoso y abuso sexual en el transporte público y espacios relacionados, describir y analizar las medidas adoptadas por las autoridades para hacer frente a este problema, analizar la efectividad de las medidas dispuestas y formular propuestas, identificando prioridades para el perfeccionamiento de los marcos regulatorios en los países de la región.

El presente documento es una sistematización de información, acerca de la situación en que se encuentra el problema en las cuatro ciudades en estudio. Ello permite dar cuenta, tanto de la existencia e inexistencia de política pública desde el Estado, como de los estudios y programas implementados. Aunque con diferencias entre los países, se ha encontrado una importante presencia de la sociedad civil a través de redes sociales que realizan estudios y seminarios sobre el tema, lo que permite visibilizarlo y ponerlo en el tapete de la discusión pública, situación que ha de tenerse en cuenta en la definición de políticas sobre el tema.

La metodología utilizada ha sido una sistematización de información a partir de material secundario, utilizando como fuente internet: redes sociales, prensa digital, sitios web internacionales, ministeriales y observatorios ciudadanos.

I. Derechos humanos, discriminación y violencia de género

El objetivo de este capítulo es explicar las razones del porqué las conductas de acoso y abuso sexual en medios de transporte público y en la infraestructura de acceso, cometidas mayoritariamente pero no exclusivamente contra mujeres adultas jóvenes, mujeres jóvenes y adolescentes, constituyen actos de violencia basados en razones de género, y por lo tanto, constituyen actos discriminatorios en contra de una proporción muy importante de los usuarios que hacen uso de los modos de transporte público para desplazarse en los espacios urbanos, principalmente por motivos laborales, estudio o de actividades propias de la gestión del hogar.

De esta manera, el hecho que las conductas de acoso y abuso sexual en medios de transporte público y en la infraestructura de acceso —surgidas con especial fuerza en ciudades que han aumentado de modo considerable su población y las necesidades de movilidad en medios de transporte crecientemente masivos— constituyan actos de violencia de género, específicamente actos de agresión sexual, posiciona el problema más allá de los límites del derecho penal que debiera normar y sancionar tales actos, y lo sitúa en el plano de las políticas públicas en razón de su carácter colectivo, es decir, de un problema social que debe ser abordado por el Estado, que tiene entre sus múltiples funciones la de cautelar, garantizar y regular la prestación de servicios de transporte eficientes, seguros, de acceso universal y que no pueden ser denegados, independientemente si esta prestación se realiza por intermedio de modos de transporte pertenecientes y administrados por el Estado, o por intermedio de agentes privados en los que se delega la prestación del servicio, no así la responsabilidad del mismo.

A. Violencia de género

En la literatura especializada se define a la violencia de género (o a la violencia basada en razones de género) como un tipo de violencia física o psicológica ejercida contra cualquier persona sobre la base de su sexo o género que impacta de manera negativa su identidad y bienestar social, físico o psicológico⁴. Naciones Unidas ha destacado que el término es utilizado “para distinguir la violencia común de aquella

⁴ Para un mayor detalle puede consultarse a Kilmartin y Allison, 2007; Izumi, 2007; Long, 2009; The Women’s Health Council, 2009; United Nations High Commissioner for Refugees, 2003; e Interagency Gender Working Group, 2012.

que se dirige a individuos o grupos sobre la base de su género” (United Nations High Commissioner for Refugees, 2003).

El concepto ha sido enriquecido en varios aspectos. ONU Mujeres ha establecido que este tipo de violencia se refiere no sólo a aquella dirigida contra una persona en razón del género que él o ella tiene, sino también a las expectativas sobre el papel que él o ella deba cumplir en una sociedad o cultura” (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, 2014). Asimismo, se ha señalado que la violencia de género presenta distintas manifestaciones e incluye actos que causan sufrimiento o daño, amenazas, coerción u otra privación de libertades (United Nations High Commissioner for Refugees, 2003)⁵. Finalmente, se ha subrayado que estos actos de violencia se manifiestan en diversos ámbitos de la vida social y política, entre los que se encuentran la familia, los establecimientos educacionales, los lugares de trabajo, establecimientos religiosos y culturales, y los espacios públicos, incluyendo los sistemas de transporte colectivo y los centros de esparcimiento, dado lo cual los hechos de violencia de género se producen tanto en los espacios privados de la interacción social como en los espacios públicos.

Debido a la variedad de formas de violencia que es posible reconocer en la interacción de seres humanos, ha de señalarse que la violencia de género presenta características diferentes a otros tipos de violencia interpersonal, lo que hace necesario establecer su distinción específica. En los otros tipos de violencia, la agresión está asociada a la consecución de objetivos asociados (por ejemplo, el robo o la apropiación de pertenencias, la venganza, el desplazamiento de una posición de poder, el sometimiento de voluntades colectivas, entre otros). En cambio, en la violencia de género, el origen de la agresión está únicamente explicado por la condición de género de la víctima y su conducta esperada conforme a las funciones que le han sido asignadas social y culturalmente (Fuentes, 2007).

En la precisión conceptual del término, ha de tenerse en cuenta que algunos analistas tienden a identificar la violencia de género con la violencia contra la mujeres o, al menos, a asociarla. Ello podría obedecer a que no siempre se hace un esfuerzo por precisar las definiciones, identidades y relaciones de género en el análisis de las conductas de agresión. Empero, algunos autores niegan específicamente esta identidad (Terry, 2007; Roxane, 2011), en tanto otros explican que no toda la violencia contra la mujer puede identificarse como violencia de género (Gallagher, 2010), ya que el término hace referencia a aquel tipo de violencia que tiene sus raíces en las relaciones de género dominantes en una sociedad.

Adicionalmente y también de modo equivocado, algunos autores han equiparado la violencia de género con la violencia de pareja, pero este último término es bastante más acotado que la violencia de género, como oportunamente lo hicieron ver Quinteros y Carbajosa (2008). Estos destacaron que la violencia de género es “un problema muy amplio y que no sólo abarca las relaciones de pareja”, aunque muchas de estas agresiones corresponden efectivamente a situaciones de violencia de pareja. Sin embargo, una parte importante de las agresiones que constituyen situaciones de violencia de género corresponde a otro tipo de vínculos entre agresor y persona agredida, distintos a la relación de pareja. En consecuencia, es probable, incluso, que la equivalencia de ambos conceptos traiga consecuencias negativas para las mujeres que requieren recursos institucionales de apoyo en situaciones de violencia en las que el agresor no tiene un vínculo de pareja con la persona agredida.

La violencia de género ha ido ganando espacio progresivamente en la agenda pública por efecto de la creciente preocupación sobre el problema manifestada por los organismos internacionales, que no sólo han relevado la importancia del problema incluyéndolo en sus programas de trabajo y en las iniciativas de resolución impulsadas para su suscripción por parte de los países, sino también, en las definiciones conceptuales y operacionales aportadas. De hecho, según explica la jurista Mercedes Serrano (2009), el concepto jurídico de violencia de género tendría su origen en las resoluciones 34/180

⁵ La violencia de género es un problema que puede incluir asaltos o violaciones sexuales, prostitución forzada, explotación laboral, el aborto selectivo en función del sexo, violencia física y sexual contra prostitutas, infanticidio femenino, castración parcial o total, ablación de clítoris, tráfico de personas, violaciones sexuales durante período de guerra, patrones de acoso u hostigamiento en organizaciones masculinas, ataques homofóbicos hacia personas o grupos de homosexuales, lesbianas, bisexuales y transgéneros, entre otros.

de 18 de diciembre de 1979 y 48/104 del 20 de diciembre de 1993 aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Durante varias décadas, sin embargo, el concepto quedó indeterminado en tanto los representantes de los países miembros focalizaron su atención en los hechos de violencia cometidos contra la mujer y no en la violencia basada en razones de género. Específicamente, en la resolución 48/104 de diciembre de 1993, que llevó por título “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”, se acuerda únicamente definir lo que se entenderá como violencia contra la mujer⁶, sin hacer referencia a la condición esencial del concepto, esto es, que constituyen actos de violencia basados en razones de género.

Aunque la resolución 48/104 no definió específicamente el concepto “violencia de género”, ni tampoco el documento emanado de la Cuarta Conferencia sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995 que utilizó a la violencia “desde la perspectiva de género” como elemento estratégico para promover la igualdad entre mujeres y hombres (Freeman et. ad, 2012), ambos instrumentos fueron útiles para situar el problema también en la interacción social que se desarrolla en los espacios públicos, por una parte, y para reivindicar la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, por otra. Ello contribuyó a que, a principios de la década de 2000, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados señalara que la violencia de género podía catalogarse como una violación de los derechos humanos, e indicara que este flagelo afectaba a mujeres, hombres, niños y niñas, aunque fuesen las personas de sexo femenino las víctimas predominantes (United Nations High Commissioner for Refugees, 2003).

B. Violencia de género y discriminación

Las diferentes agresiones sexuales producidas en medios de transporte público y/o en la infraestructura de acceso constituyen, por definición, actos de violencia de género en tanto son conductas de violencia física o psicológica ejercida contra cualquier persona sobre la base de su sexo o género que impacta de manera negativa su identidad y bienestar social, físico o psicológico. En virtud de esta caracterización, la violencia ejercida principalmente contra mujeres adultas jóvenes, mujeres jóvenes y adolescentes es asimismo una forma de discriminación por sexo o género, independientemente de tratarse de prácticas tipificadas como acoso o abuso sexual, lo cual significa que se vulnera una condición básica de los seres humanos conforme a los principios que sustentan el Estado moderno y la organización social, el de la igualdad de derechos y garantías. Por esta razón, con el propósito de analizar en mayor profundidad las conductas de violencia de género en los medios de transporte público y/o en la infraestructura de acceso, se hace necesario revisar más detalladamente el concepto de discriminación.

Según Facio (2009), el término discriminación puede ser interpretado genéricamente como el acto y efecto de separar o distinguir unas cosas de otras, es decir, como sinónimo de diferenciación; sin embargo, desde una perspectiva más sociológica, la acción de discriminar a una persona o una colectividad conlleva en el acto o efecto de diferenciación una connotación valórica esencial en tanto consiste en privarle activa o pasivamente a una o más personas los mismos derechos que disfrutaban otras. Por ello, como bien lo señalan Zermeño y Plácido (2009), la discriminación va mucho más allá del acto de distinguir o diferenciar a unas personas de otras y tiene efectos negativos profundos en el conjunto de la sociedad. Esta característica de distinción o diferenciación negativa —recogida en las definiciones jurídicas del término discriminación contenidas en los diversos tratados, declaraciones, convenciones e instrumentos internacionales y nacionales— es el elemento sustantivo de los actos de violencia de género entendidos como expresión de la discriminación por sexo o género que vulnera una condición básica de los seres humanos en la sociedad moderna.

De manera general y sin abarcar todas las aristas posibles del problema, Zermeño y Plácido (2009) destacan tres aspectos centrales de la discriminación, revisados a continuación:

⁶ “(...) ‘violencia contra la mujer’ se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”, (ONU, 1993).

1. Estigmatización social y discriminación

En la medida que la discriminación es el resultado del acto de distinguir o diferenciar negativamente a unas personas de otras, se trata de una distinción sustentada en representaciones socioculturales de un grupo social que es puesto arbitraria y subjetivamente en un lugar inferior respecto de otros en la distribución del prestigio social. De esta forma, como lo sintetiza Colín García (2004), la esencia de la discriminación la constituyen las desigualdades que surgen de una distinción basada en un criterio subjetivo que se considera injustificado.

En este contexto, un aspecto de la discriminación que debe ser relevado es la estigmatización que se ejerce colectivamente sobre ciertas personas en razón de su membresía y pertenencia a determinados grupos a partir de la diferenciación negativa que se hace de estos últimos. A lo largo de la historia de la humanidad, las personas han sido diferenciadas según la raza, etnia, edad, orientación sexual, preferencias religiosas, políticas o ideológicas, estatus migratorio, discapacidad, condición social, sexo y género de las personas, entre otros criterios de distinción. Lo relevante es, sin embargo, no la distinción según el criterio que sea, sino la estigmatización que se construye a partir de esa distinción, en tanto tales diferenciaciones traen consigo relaciones sociales que conllevan tratos de inferioridad, injusticias y estigmas sociales (Goffman, 2003). Ciertamente, estos tratos expresan relaciones de poder y de dominación, que los grupos dominantes intentan justificar mediante la adjudicación de características negativas de los grupos dominados y de atributos de los mismos grupos dominantes.

Debido a la variedad de distinciones negativas y los múltiples factores en juego, las definiciones de discriminación asentadas en las normas jurídicas internacionales y nacionales hacen un señalamiento explícito del tipo de distinciones o exclusiones que dan lugar a tratos de inferioridad, injusticias y estigmas sociales, como expresión de actos de discriminación y conductas discriminatorias.

2. La negación del principio de igualdad

El segundo aspecto de la discriminación que fue relevado por Zermeño y Plácido (2009) es la negación del principio de igualdad. Para estas autoras, la discriminación es una transgresión grave y decisiva al principio de igualdad que subyace en toda teoría política moderna, especialmente en lo relativo a la titularidad de la soberanía en el Estado radicada en los ciudadanos que constituyen la nación, todos ellos nacidos libres e iguales en dignidad y derechos.

La distinción de las personas que dan lugar a tratos de inferioridad, injusticias y estigmas sociales representa la negación de la condición básica de igualdad en dignidad y derechos que el Estado debe garantizar a todos y todas los ciudadanos/as. Al aceptarse como una práctica legítima la discriminación de ciertas personas por el hecho de pertenecer a ciertos grupos a los cuales se les menoscaba mediante la adjudicación de determinadas características y/o a través de la negación y conculcación de los derechos que el Estado garantiza a otros merced únicamente a su condición ciudadana, se instituye la negación del principio de igualdad en dignidad y derechos que sustenta el Estado moderno. Nada más, nada menos.

Zermeño y Plácido (2009) destacan, sin embargo, que en la literatura especializada sobre la relación entre Estado, libertad, igualdad y justicia no existe consenso sobre el contenido preciso del principio de igualdad en dignidad y derechos, no obstante el acuerdo básico que el Estado debe cautelar y garantizar a las y los ciudadanas/os la condición de nacidos libres e iguales en dignidad y derechos.

¿Es relevante la falta de consenso sobre el contenido preciso del principio de igualdad en dignidad y derechos? Sólo hasta cierto punto, principalmente en relación a la reproducción y profundización de las desigualdades que derivan de la discriminación y la estigmatización social. Al respecto, Sen (1992) sostiene que toda teoría normativa de lo social parte del principio de igualdad, pero que existen diferencias sustantivas sobre los aspectos y las variables en que se fundamenta y evalúa la igualdad, lo que está determinado por la relación que se postula entre el Estado, la libertad y la igualdad. Así, mientras para algunos la igualdad debe estar basada en la libertad de hacer y ser lo que les parezca valioso, para otros la igualdad debe estar en los bienes y recursos con los que se cuenta. De este modo, deducen Zermeño y Plácido (2009) que existen varias maneras de conceptualizar la discriminación desde el enfoque de la desigualdad, señalando que la discriminación puede ser vista como una negación a la

igualdad de derechos conforme a lo postulado por Rawls (1975), o como la negación a la condición de igualdad en el acceso a recursos, como lo sostiene Dworkin (1977), o a la igualdad en las libertades y capacidades básicas para desarrollarse (Rodríguez Zepeda, 2006).

Lo central parece ser, en todo caso, que la discriminación, además de llevar implícita la negación del principio abstracto de igualdad, reproduce y profundiza las desigualdades que surgen a partir de la negación basada en la estigmatización social de la condición de igualdad y dignidad en cualquiera de las acepciones señaladas: diferenciación arbitraria y subjetiva de derechos, acceso a recursos, y libertades y capacidades para el desarrollo.

3. La discriminación y las relaciones de poder

El tercer aspecto de la discriminación destacado por Zermeño y Plácido (2009) se refiere a las relaciones de poder que están contenidas en el acto mismo de la discriminación. Esta no puede ser ejercida si no es desde una posición de poder de quien discrimina respecto al otro que es discriminado. Es decir, para ser capaces de ejercer actos que impliquen la negación del principio de igualdad, es necesario que quienes discriminan tengan la capacidad discriminatoria sobre el otro, capacidad que está dada a partir de la relación que se tiene con ese otro.

Lukes (1985) ha señalado que esta capacidad puede ser ejercida de distintas maneras: la coerción, la influencia, la fuerza, la autoridad, la violencia o la manipulación. De este modo, la discriminación toma cuerpo mediante cualquiera de estos medios, pero siempre negando activamente la igualdad de derechos y de dignidad al otro, colocándolo en una posición de antemano desigual.

Zermeño y Plácido (2009) advierten, sin embargo, que no se debe confundir discriminación y poder. Al respecto señalan que el hecho de que la discriminación sólo puede ser ejercida desde una relación desigual no permite homologarla al ejercicio del poder, perdiéndose de vista que la discriminación es un ejercicio del poder basado en prejuicios históricos que niega la igualdad humana, por lo cual las formas de expresión de poder basadas en prejuicios históricos que avalan jerarquías humanas son constitutivas de actos discriminatorios.

C. Marco normativo internacional de la igualdad y el derecho a la no discriminación

El problema social de la discriminación es ampliamente tratado y sancionado desde la esfera del derecho internacional de los derechos humanos. En términos jurídicos se reconoce que está directamente relacionado con el principio de igualdad y que tiene como resultado el menoscabo de otros derechos. Por ello, diversos tratados, declaraciones y convenciones han plasmado como principio normativo básico la no discriminación de las personas.

Sin embargo, no fue sino hasta la década de los años 60 que se realizó una definición explícita del concepto en el cuerpo de los instrumentos jurídicos. En esta sección se hará un recorrido por los instrumentos internacionales de derechos humanos que incluyen notablemente entre sus disposiciones el principio de no discriminación y desigualdad, hasta llegar a la definición contenidas en las legislaciones nacionales.

1. Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos⁷

La base jurídica sobre la que se sustenta el Sistema Universal de los Derechos Humanos está comprendida por la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Protocolo Facultativo del PIDCP y el Segundo Protocolo Facultativo del PIDCP, destinado a abolir la pena de muerte. Cabe señalar, sin embargo, que la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) no tiene carácter vinculante para los países que la suscribieron a

⁷ Esta sección está basada en Zermeño y Plácido (2009).

diferencia de los pactos y protocolos mencionados. En consecuencia, esta Declaración no forma parte del ordenamiento jurídico que pudiera ser invocado por la comunidad internacional, o por quienes sientan transgredidos sus derechos esenciales, para tratar situaciones específicas en un país, pero sí enuncia los principios esenciales que debieran regir los marcos jurídicos y conductas de los gobiernos y entidades públicas, así como de los organismos privados y ciudadanos, contenidos en los pactos y protocolos señalados.

En los instrumentos constitutivos del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, los principios de igualdad y no discriminación son el punto de partida para garantizar el conjunto de derechos contenidos en ellos.

El Artículo 2 de la DUDH establece que:

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía (ONU, 1948).

En el mismo tenor, el PIDCP en su Artículo 2° compromete a los Estados a “respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (ONU, 1976).

En particular, el Artículo 3° enfatiza que debe de garantizarse a hombres y mujeres la igualdad de goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el PIDCP. Asimismo, el Comité de Derechos Humanos, responsable de dar seguimiento al cumplimiento de este tratado internacional, emitió las Observaciones Generales N° 4 y N° 28 con el propósito de especificar lo que se entiende por garantizar la igualdad de goce de todos los derechos para los hombres y las mujeres.

En esta perspectiva, el Comité señala que para los efectos de garantizar los derechos civiles y políticos de las mujeres, los países y sus marcos jurídicos no sólo requieren establecer medidas de protección, sino también eliminar los obstáculos que se interponen en el goce de estos derechos en condiciones de igualdad, ajustando la legislación y garantizando la adopción de medidas de acción positiva en todos los ámbitos “...a fin de dar poder a la mujer en forma efectiva e igualitaria, y prohibir la discriminación por razones de sexo para poner término a los actos discriminatorios, que obstan al pleno disfrute de los derechos tanto en el sector público como en el privado” (ONU, 2008).

También el PIDESC, en sus Art. 2° y Art. 3°, establece el compromiso de los Estados de “garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (ONU, 1976), así como de asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en dicho tratado.

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al igual que el Comité de Derechos Humanos ha reconocido, mediante las Observaciones Generales N° 14, 16 y 18, la desigualdad y discriminación como obstáculos que dificultan el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, para efectos de lo cual recomienda un conjunto de medidas que deben adoptar e implementar los Estados.

Específicamente, en la Observación General N° 16 se reconoce que, para garantizar la no discriminación y la igualdad, los instrumentos internacionales de derechos humanos prevén tanto la igualdad de “facto” como de “jure”. La primera “presupone que se logra la igualdad si las normas

jurídicas o de otra naturaleza tratan a hombres y mujeres de una manera neutra, mientras que la segunda se ocupa de los efectos de las normas jurídicas (...) y de la práctica, y trata de conseguir no que mantengan, sino que alivien la situación desfavorable de suyo que sufren ciertos grupos” (ONU, 2008). En este sentido señala que la no discriminación como derivación de la igualdad puede derivar en discriminación directa e indirecta:

- Se produce discriminación directa cuando la diferencia de trato se funda directa y expresamente en distinciones basadas de manera exclusiva en el sexo y en características del hombre y de la mujer que no pueden justificarse objetivamente.
- Se produce discriminación indirecta cuando la ley, el principio o el programa no tienen apariencia discriminatoria, pero producen discriminación en su aplicación. Ello puede suceder, por ejemplo, cuando las mujeres están en situación desfavorable frente a los hombres en lo que concierne al disfrute de una oportunidad o beneficio particulares a causa de desigualdades preexistentes. La aplicación de una ley neutra en cuanto al género puede perpetuar la desigualdad existente o agravarla (ONU, 2008).

Existen una serie de instrumentos jurídicos que expresamente protegen de discriminación a grupos sociales específicos que han sido objeto de estigmas sociales históricos, como son las mujeres, las personas con discapacidad, las personas que profesan religiones no hegemónicas, entre otros.

En el artículo 1° de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW, adoptada en diciembre de 1979, se define discriminación contra la mujer como:

“...toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (ONU, 1979).

Se puede concluir que si se realiza una atenta lectura de los instrumentos que constituyen el Sistema Universal de Protección a los Derechos Humanos y en particular de la CEDAW y las 25 Observaciones Generales que el Comité en cuestión ha emitido, se comprenderá que se pretende eliminar la discriminación de jure y de facto que pueda vivir cualquier mujer en cualquier esfera, por lo que es obligación y responsabilidad de los Estados “eliminar las discriminaciones que afectan a las mujeres que pertenecen a grupos discriminados por razones de raza, etnia, edad, discapacidad, nacionalidad, estado migratorio u otro. Se trata, pues, de eliminar todas las discriminaciones, para lograr esa igualdad jurídica y de hecho entre hombres y mujeres, pero también entre mujeres” (Facio, 2008).

2. Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Entre los instrumentos normativos internacionales que constituyen el Sistema Universal de Derechos Humanos, no se pueden dejar de mencionar los instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que hacen referencia al principio de igualdad y que buscan dotar de garantías y proteger a las personas, y específicamente a las mujeres, de la discriminación.

La Convención América de Derechos Humanos en el Artículo 1 compromete a los Estados a respetar los derechos y libertades que en ella se consagran y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (OEA, 1969). Al mismo tiempo reconoce en su Artículo 24 que las personas son iguales ante la ley, por lo que en consecuencia tienen derecho, sin discriminación alguna, a igual protección de la ley.

Otro instrumento concerniente al principio de no discriminación es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, mejor conocida como Belem do Pará,

En el Artículo 1 de Belem do Pará se señala: “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. Y en su Artículo 2: Se entenderá

que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: a) 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; b) 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 c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra”.

En el Artículo 6 de Belem do Pará se define por primera vez el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia, el cual comprende: “el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación; y el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación” (OEA, 1994).

3. Legislación nacional

El marco normativo internacional de la igualdad y el derecho a la no discriminación debe ser refrendado por la legislación interna de cada país, debiéndose adecuar esta última a la jurisdicción internacional en caso de discordancias. Esto puede significar, incluso, que el marco normativo interno pueda ser enriquecido mediante la incorporación de normas establecidas en la legislación internacional inexistentes en la legislación nacional, lo que contribuiría a disminuir los vacíos legales que afectan la calidad de la institucionalidad de cada país. Como se verá más adelante, ni el acoso ni el abuso sexual en la vía pública están tipificados como delito en la legislación nacional colombiana y chilena⁸. En México y Perú hay avances al respecto, con leyes a nivel federal en el primer caso y una propuesta de Ley en el Congreso en el segundo⁹. La mayor parte de las veces la posibilidad de juzgar y castigar estas formas de agresión tiene que ver con la construcción del caso, pues son materias que quedan abiertas a la interpretación.

La preocupación de los Estados por erradicar la violencia de género lleva en la escena pública al menos cuatro décadas. Se cuenta también con importantes organismos y acuerdos internacionales que han permitido el avance de todos los países firmantes en la dirección deseada.

En este contexto, los países en estudio han ratificado los instrumentos del sistema internacional de DDHH, en los que se compromete a erradicar la violencia contra las mujeres. Importantes de mencionar son: la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Americana de Derechos Humanos; la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; la Convención de los Derechos del Niño y la Niña; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

También son signatarios de los documentos emanados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995), que incorporan marcos conceptuales y recomendaciones en la perspectiva de asegurar a las mujeres y niñas una vida sin violencia.

Los cuatro países en estudio suscriben los tratados internacionales que dicen relación con la necesidad de abordar la violencia de género en todas sus formas; se ha creado la institucionalidad necesaria para enfrentar la igualdad de oportunidades y la no discriminación. Existen diferencias en los

⁸ A mediados de marzo de 2015, el Observatorio Contra el Acoso Callejero, OCAC Chile, presentó ante el Congreso el proyecto “Ley de Respeto Callejero”, que busca inscribir el acoso sexual callejero en la legislación chilena.

⁹ A comienzos de marzo de 2015, el Congreso de Perú aprobó un proyecto de Ley de Prevención, Atención y Sanción del Acoso Sexual en los Espacios Públicos y de Reforma del Código Penal ley que establece duras sanciones contra quienes cometen actos de acoso sexual callejero contra mujeres, adolescentes y niños.

países en estudio respecto a la legislación de Igualdad de Oportunidades, mientras en México, Perú y Colombia existe Ley de Género, en el caso chileno es sólo un Plan de Igualdad de Oportunidades. Para ejemplificar los mecanismos con los que se cuenta se puede señalar: Planes de Igualdad de Oportunidades en los 4 países. Así también se cuenta con: el Ministerio de la Mujer en Chile, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en Colombia; el Instituto Nacional de la Mujer en México, y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en Perú.

Además de los instrumentos que han emanado de instancias internacionales, los países cuentan con un marco jurídico legal interno, que va indicando un curso de avance y el compromiso de los países con la disminución de las desigualdades de género. Estos marcos jurídicos han avanzado en tipificar y dictar procedimiento para las situaciones de acoso sexual en el lugar de trabajo y la violencia intrafamiliar, pero con respecto al caso de la violencia de género en la calle y en el transporte público la legislación es todavía incipiente.

Sin embargo, el abordaje de la violencia de género en el espacio público aún es incipiente, existen iniciativas y programas en 3 de las 4 ciudades en estudio y una propuesta de Ley en el Perú. En lo que dice relación a los programas se pueden señalar “Viajemos Seguras” y “No te pases” en Ciudad de México; “Yo viajo segura en el Metropolitano” y “Oye Varón” en Lima; “Una Rosa no se Roza” en Bogotá. En el caso de Chile no se cuenta con programas ni políticas públicas sobre el tema, sólo algunas encuestas recientemente realizadas.

Es sabido que la trayectoria de una política pública de género es compleja, porque interpela convicciones, creencias, prácticas y cultura. Sin embargo, es necesario aplicarlas en todos los ámbitos. Para el caso del transporte, se requiere implementar una estrategia de intervención que permita visibilizar, caracterizar, incorporar procedimiento y medidas de apoyo a las víctimas, informar y educar en la tolerancia cero a la violencia de género en cualquiera de sus manifestaciones, haciéndose cargo de esta forma, de más de la mitad de sus usuarios/as.

D. Discriminación en medios de transporte público y espacios relacionados

Las conductas de acoso y abuso sexual en medios de transporte público y en la infraestructura de acceso, cometidas mayoritaria pero no exclusivamente contra mujeres adultas jóvenes, mujeres jóvenes y adolescentes, constituyen actos de violencia basados en razones de género, y por lo tanto, son actos discriminatorios en contra de una proporción muy importante de los usuarios/os que hacen uso de los modos de transporte público para desplazarse en los espacios urbanos.

El hecho que las conductas de acoso y abuso sexual en medios de transporte público y en la infraestructura de acceso sean actos de violencia de género, específicamente actos de agresión sexual, posiciona el problema más allá de los límites del derecho penal que debiera normar y sancionar tales actos, y lo sitúa en el plano de las políticas públicas en razón de su carácter colectivo. Esto significa que el problema debe ser abordado por el Estado, en tanto este tiene entre sus múltiples funciones la de cautelar, garantizar y regular la prestación de servicios de transporte eficientes, seguros y de acceso universal.

En consecuencia, una política de movilidad urbana moderna, eficiente, segura y responsable debe incluir una visión de género, de modo de fortalecer la idea de definir los servicios colectivos de transporte urbano como servicios públicos, esto permitiría realzar la importancia de la movilidad urbana y de la infraestructura que la sustenta como un elemento prioritario de la gestión pública y del Estado, al mismo nivel de la prestación de otros servicios de infraestructura económica (provisión de agua potable, servicios de saneamiento, provisión de energía eléctrica) y social (educación y salud).

De acuerdo con ello, el Estado debe “cautelar, garantizar y proteger el acceso de los ciudadanos y demás miembros de la sociedad a la prestación de los servicios que aseguran la satisfacción de las necesidades que han sido definidas como tareas propias del quehacer público y de cumplimiento obligatorio para el desarrollo social, económico, político y cultural de los países” (Rozas y Hantke, 2013). En consecuencia, esta definición permite no solo asegurar la universalidad del acceso a las redes de

transporte sino la obligación del Estado en términos de adoptar las medidas correspondientes para que este acceso se materialice, sea mediante acciones propias o delegadas.

En virtud de esta definición nace la obligación indeclinable del Estado de asegurar la accesibilidad a la movilidad urbana con una calidad razonable, a precio asequible y por un costo aceptable para la comunidad. Ello conlleva, asimismo, la necesidad de elaborar los marcos jurídicos y normativos requeridos tanto para la organización de la prestación de los servicios como para la fiscalización y control de los mismos.

Los esquemas contractuales que puedan diseñarse para la prestación de terceros de este servicio, deben incluir conceptualmente, legal y normativamente el concepto de servicio público en delegación. Los esquemas contractuales a ser utilizados deben considerar que el operador o los operadores tienen un “monopolio” o exclusividad de uso de los ejes, corredores, rutas o redes incluidos en el contrato de operación. En este caso, es necesario que los derechos y deberes del Estado y de los prestadores queden plasmados en un contrato formal suscrito por las partes.

II. Características de los usuarios/as de transporte público en ciudades Latinoamericanas seleccionadas

El objetivo de este capítulo es establecer las principales características de los/as usuarios/as del transporte público en algunas ciudades latinoamericanas, especialmente aquellas que exhiben altas tasas de crecimiento de su población, asociados al fenómeno de su metropolización e incesante expansión territorial.

Dada la naturaleza exploratoria del estudio realizado, este se concentró en un grupo de ciudades de la región compuesto por Bogotá, Ciudad de México, Lima y Santiago de Chile, representativas de distintas realidades del desarrollo de sus sistemas de transporte público en América Latina y de las condiciones en las que se materializa la movilidad de las personas residentes en cada una. No obstante este carácter representativo, en los términos expuestos, la concordancia o discrepancia que arroje la información recogida en cada ciudad no es necesariamente extrapolable a las demás ciudades de la región, cuya expansión y desarrollo pueden tener características muy diferentes por la incidencia de otros factores que pueden actuar de manera distinta, siendo esta una arista que debería ser analizada en otras etapas de la investigación.

A pesar de esta limitación, la información reunida permite precisar la importancia del problema en estudio, en términos del tamaño de la población que sería objeto de intervención de políticas que hagan frente al problema y delinear los cursos posteriores de la investigación. De acuerdo con lo expuesto, en este capítulo se establecerán las características del transporte público de las ciudades mencionadas en cuanto al peso relativo de los modos de transporte y a su distribución según el género de los usuarios, grupos etáricos, niveles de ingreso y ocupación.

A. Información general

En la literatura especializada se ha puesto gran interés en el fenómeno de la metropolización que vienen experimentando algunas de las grandes ciudades de América Latina desde las décadas finales del pasado siglo, produciéndose una estrecha articulación de funciones de los espacios urbanos y rurales del espacio de influencia de la ciudad origen de la metrópolis, con otros centros urbanos, en el contexto de

configuración de redes de interacción social, económica y cultural. Estas redes de interacción se sustentan crecientemente en redes de infraestructura que conectan las redes locales, regionales y nacionales desarrolladas en cada ámbito, articulando flujos, puntos de referencia y de acceso a otros niveles de redes más globales (Correa y Rozas, 2006).

En estas ciudades —que muchos ya designan con el término megaciudad o área metropolitana—, las características del emplazamiento urbano (topología y forma de la planta urbana) o del asentamiento (densidad y compacidad del espacio urbano) condicionan fuertemente la calidad de vida de las personas que residen en ellas, intermediada por los niveles de accesibilidad que las sociedades sean capaces de proveer. Así, un buen o mal sistema de movilidad de las personas o un buen o mal sistema de comunicaciones pueden alterar radicalmente la accesibilidad humana de una ciudad, modificándose la percepción de las personas sobre la habitabilidad de la misma: acogedora en algunos casos, invivible en otros.

Según datos del Observatorio de Movilidad Urbana de la CAF, la cantidad de viajes/días del sistema de transporte público en las cuatro ciudades en estudio asciendía en el 2009 a varios millones de personas en cada una, muy por encima del número de usuarios que registra el transporte público en numerosas ciudades de los países desarrollados: 5,7 millones en Bogotá; 25,1 millones en Ciudad de México; 8,7 millones en Lima y 6,5 millones en Santiago (ver cuadro 1). Estos montos ponen en evidencia, especialmente en Ciudad de México (una de las mayores urbes del mundo), la magnitud del objeto de intervención sobre el que deberá actuar el Estado mediante políticas públicas para controlar, reprimir y eliminar las conductas de agresión sexual en el transporte público y en la infraestructura de acceso que se han venido desarrollando, presuntamente, en las últimas dos décadas.

Cuadro 1
Viajes/día en ciudades latinoamericanas seleccionadas
por tipo de transporte, 2009

Área metropolitana	Transporte individual motorizado	Transporte colectivo	Transporte no motorizado (a pie y en bicicleta)
Bogotá	2 482 642	5 683 613	1 798 899
Ciudad de México	11 376 518	25 121 995	12 305 684
Lima	3 540 000	8 705 000	4 292 000
Santiago	4 777 666	6 502 876	6 541 038

Fuente: CAF (2009).

Asimismo, la información presentada en el cuadro 1 muestra que la cantidad total de viajes/día que registra el transporte público más que duplica a los viajes/día de las personas que emplean algún medio de transporte individual motorizado, incluyendo las motocicletas, que en algunos países han tenido una explosiva expansión en los años recientes como consecuencia de la reacción a los atochamientos que afectan de manera creciente a los flujos de tránsito en las principales ciudades de la región (Rozas, Jaimurzina y Pérez, 2015). De las cuatro áreas metropolitanas consideradas, solo la correspondiente a Santiago muestra una relación más baja entre la cantidad de viajes/día de los usuarios del transporte público y de las personas que emplean algún medio de transporte individual motorizado, lo cual se explica probablemente por la creciente tasa de motorización de Chile y la importancia del transporte no motorizado en Santiago, la única área metropolitana (de las cuatro consideradas) en donde la cantidad de viajes/día en modos de transporte no motorizado supera a la realizada en modos de transporte público.

La oferta de transporte público difiere de modo significativo en las cuatro áreas metropolitanas consideradas en este estudio, siendo más diversa en Ciudad de México y Lima, y más concentrada en Bogotá y Santiago. Esto implica que el peso relativo de cada modo de transporte tiene un valor distinto en cada área metropolitana, lo que se ve alterado, sin embargo, por la presencia del metro en Ciudad de México y en Santiago, modo que capta una parte significativa del mercado una vez que se incorpora a la

oferta de modos de transporte público puestos a disposición de las personas que requieren desplazarse dentro de la ciudad (12,6% del total de viajes diarios en Santiago y 9,2% en Ciudad de México).

Las diferencias en la composición de la oferta de transporte público en las áreas metropolitanas mencionadas parecen estar explicadas principalmente por el nivel de intervención del Estado en la prestación de servicios de transporte público, sea como proveedor directo, sea como agente regulador que impulsa tanto el desarrollo de modos específicos de transporte —conforme a estándares de calidad establecidos— como modos de organización de la industria que permiten mayores niveles de eficiencia de la prestación, a la vez que elimina los formatos menos eficientes. En la información presentada en el cuadro 2 se observa que en las ciudades que registran importantes reformas de los sistemas de transporte público (Bogotá y Santiago), la oferta está conformada mayoritariamente por buses estándares (26,1% y 16,1%, respectivamente) y buses articulados (5,8% y 5,1%, respectivamente), además del metro en el caso de Santiago. En cambio, en Ciudad de México y en Lima, la participación de estos modos de transporte en el total de viajes/día es bastante menor: los buses estándares representan un 8,2% y 10% respectivamente y los buses articulados un 0,5% en Ciudad de México, siendo inexistentes todavía en Lima¹⁰. De hecho, en estas dos áreas metropolitanas la participación de los microbuses en el total de viajes/día es especialmente relevante, siendo el principal modo de transporte público en Ciudad de México (33,2%) y el segundo modo en Lima (18,6%), lo mismo que los denominados “combis” en esta última (22,9%). Los microbuses y “combis” no forman parte de la oferta de transporte público en Santiago y tienen una participación poco significativa en Bogotá (4,4% del total de viajes/día en microbuses).

Cuadro 2
Cantidad de viajes/día por modo de transporte en ciudades seleccionadas, 2009

Lima		C. de México		Santiago		Bogotá	
Tipo transporte	Viajes /día	Tipo transporte	Viajes /día	Tipo transporte	Viajes /día	Tipo transporte	Viajes /día
Taxis	902 000	Taxis	1 683 799	Taxis	224 091	Taxis	355 279
Taxis Colectivos	181 000	Taxis Colectivos		Taxis Colectivos	469 335	Taxis Colectivos	
Buses estándar	1 661 000	Buses estándar	4 063 131	Buses estándar	2 875 541	Buses estándar	4 080 023
Microbuses	3 072 000	Microbuses	16 226 369	Microbuses		Microbuses	695 583
Buses articulados		Buses articulados	267 000	Buses Articulados	908 065	Buses Articulados	908 007
Metro		Metro	4 500 000	Metro	2 246 917	Metro	
Moto-taxis	600 000	Moto-taxis		Moto-taxis		Moto-taxis	
Combis	3 791 000	Combis		Combis		Combis	
Total de viajes	16 537 000	Total de viajes	48 804 197	Total de viajes	17 821 580	Total de viajes	15 648 767

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de datos de la CAF (2009).

B. Demanda de transporte público según género

La visión que prevalece acerca del consumo de servicios de transporte público en los espacios urbanos de las ciudades latinoamericanas asume que como consecuencia de la división del trabajo entre hombres y mujeres en las sociedades tradicionales, las mujeres tienden a ser menos móviles que los hombres, de lo que se podría deducir que serían estos últimos quienes más utilizan el transporte público en razón de sus viajes obligados a su fuente laboral, base del sustento familiar. El supuesto de la menor movilidad de las mujeres es, al menos controversial, pues aunque sus funciones básicas radiquen en las tareas del hogar, las mujeres realizan numerosos viajes relacionados con la compra de bienes y servicios, solas o en compañía de los hijos, que pueden significar una mayor cantidad de viajes por día que los realizados por los hombres, que se desplazan principalmente solo entre el hogar y el lugar de trabajo.

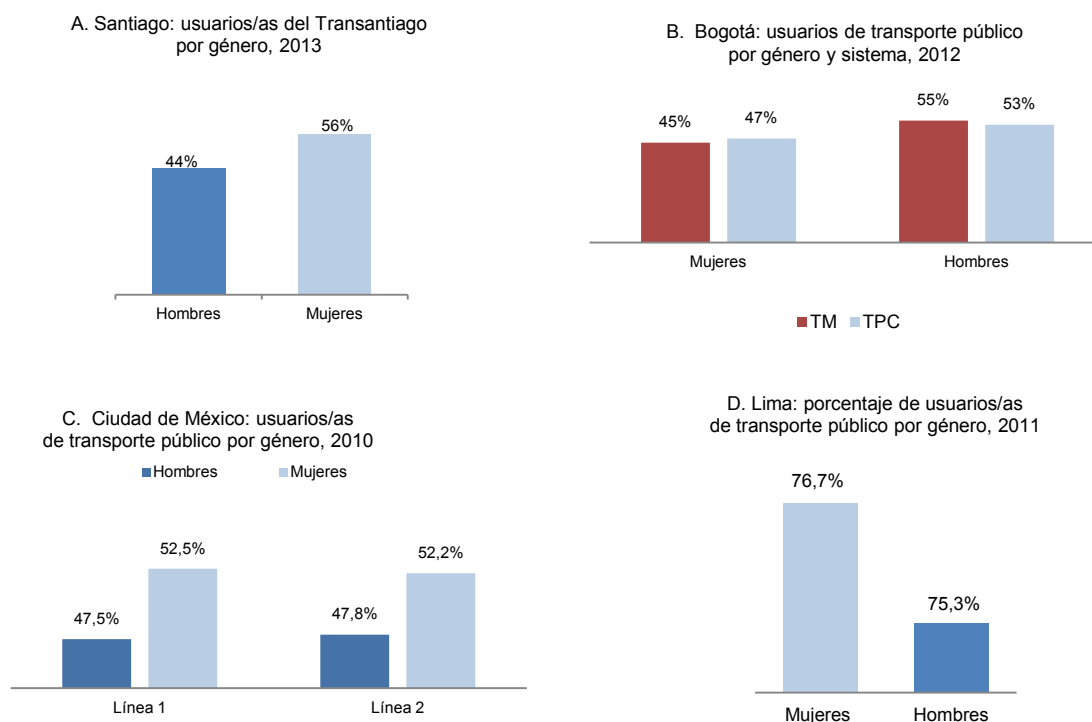
Los antecedentes obtenidos acerca de las características de género de los/as usuarios/as del transporte público en varias de las áreas metropolitanas de América Latina apuntan, más bien, en esta segunda dirección, lo que se refuerza con la incorporación creciente de las mujeres al campo laboral, en tanto la mayoría de las

¹⁰ El Sistema Metropolitano de Transporte de Lima —que utiliza buses articulados y es conocido con el término Metropolitano— fue inaugurado el 28 de julio del 2010, mientras que la primera línea de metro de Lima entró en operación el 12 de julio del 2011. En consecuencia, el estudio realizado por CAF en el 2009 no contempló estas opciones modales para el caso del Perú.

veces dicha incorporación no implica abandonar las funciones relacionadas con las tareas del hogar. De esta manera, serían las mujeres quienes más utilizan este tipo de transporte.

En Santiago, los datos producidos por el estudio sobre “Satisfacción con Operadores del Transantiago, 2013” (CADEM, 2013) demostraron claramente el predominio de las mujeres en la distribución por género de los/as usuarios/as en el uso de buses del Transantiago (56% mujeres y 44% hombres). En Bogotá el predominio de las mujeres entre los/as usuarios/as del transporte público es menos claro que en Santiago y se produce en el sistema de transporte más antiguo (Transporte Público Colectivo), no así en el más nuevo (Transmilenio). En este último sólo el 45% de los/as usuarios/as corresponde a mujeres y un 55% a hombres.

Gráfico 1
Usuarios/as del transporte público distribuidos por género en ciudades latinoamericanas seleccionadas
(En porcentajes)



Fuente: CADEM, 2013; Cámara de Comercio de Bogotá, 2012; Mercadológica, 2010; “Encuesta Lima Cómo Vamos 2011, 2012.

En Ciudad de México, una encuesta de usuarios realizada por MetroBus (Mercadológica, 2010), corrobora la tendencia de distribución por género de los usuarios/as del transporte público observada en Bogotá y en Santiago, alcanzando ambos géneros cifras similares en las dos líneas que se aplicó el instrumento de medición. El porcentaje de usuarias asciende a 52,5% en la línea 1 y a 52,2% en la línea 2, en tanto el de los hombres llega a 47,5% y a 47,8% en las líneas respectivas. Datos algo diferentes había arrojado, aparentemente, la Quinta encuesta sobre violencia contra mujeres en el transporte público, realizada en 2009 (Zermeño y Plácido, 2009): 47% de mujeres y 53% de hombres son usuarios/as del transporte público. Esto no quiere decir, sin embargo, que los hombres predominen sobre las mujeres como usuarios del transporte público, sino, más bien, que dentro del total de cada género, una mayor cantidad de personas son usuarias del transporte público¹¹.

¹¹ En estricto rigor, los resultados de ambas encuestas no son comparables. La Quinta encuesta sobre violencia contra mujeres en el transporte público fue aplicada en tres CETRAMs que registran la mayor afluencia de público (Indios Verdes, Pantitlan y Taxqueña). En cambio, la encuesta realizada por Metrobus, un año después que la antes mencionada, se aplicó sobre una muestra representativa de estaciones de ambas líneas con mayor afluencia de pasajeros.

En Lima la situación descrita en las áreas metropolitanas precedentes no parece ser muy distinta, según los datos de la Encuesta Lima Como Va 2011. Esta da cuenta de la preferencia por los distintos modos de transporte público según el género de los/as usuarios/as. De acuerdo con la información presentada en el cuadro 3, tanto hombres como mujeres prefieren emplear los “combis” y los buses, detectándose un leve predominio de las mujeres. En la utilización de otros modos de transporte público sí se registran diferencias más significativas: el empleo del Metropolitano por las mujeres (6,6%) casi duplica el de los hombres (3,9%), pero, a la vez, la preferencia por colectivos por los hombres (5,5%) es claramente mayor a la de las mujeres (2,1%), lo que podría explicarse por el mayor costo de este último modo. En definitiva, la diferencia entre los porcentajes de hombres y mujeres que emplean modos de transporte público —que superan el 75% de cada subtotal— alcanza sólo a 1,4 puntos porcentuales, siendo más alto el correspondiente a las mujeres. Estas son mayoritarias en todo tipo de transporte público, salvo el caso del “colectivo”.

Cuadro 3
Porcentaje de utilización de cada modo de transporte
según género en Lima, 2011
(Porcentaje)

	Hombres	Mujeres
Combi o coaster	43,2	44,9
Bus	22,7	23,1
Metropolitano	3,9	6,6
Colectivo	5,5	2,1
Total Transporte colectivo	75,3	76,7

Fuente: Lima Como Va 2011 (2012).

En lo que se refiere al género de los/as usuarios/as del transporte público, en las cuatro ciudades, la proporción de mujeres y hombres que lo usan no tiene diferencias significativas. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el porcentaje de mujeres es un par de puntos mayor, por lo que representan más del 50% de los usuarios del transporte público. Dada esta situación, sumada a su forma de viajar (en zig-zag), dependen en mayor proporción del transporte público para el cumplimiento de sus funciones. Es previsible que el uso del transporte público por la mujer se acentúe, debido a su creciente incorporación al mercado laboral. Ello hace necesario que las políticas públicas de transporte aseguren y garanticen su plena movilidad, abordando aquellos problemas que interfieren en su libertad de desplazamiento.

C. Demanda de transporte público según grupos etarios

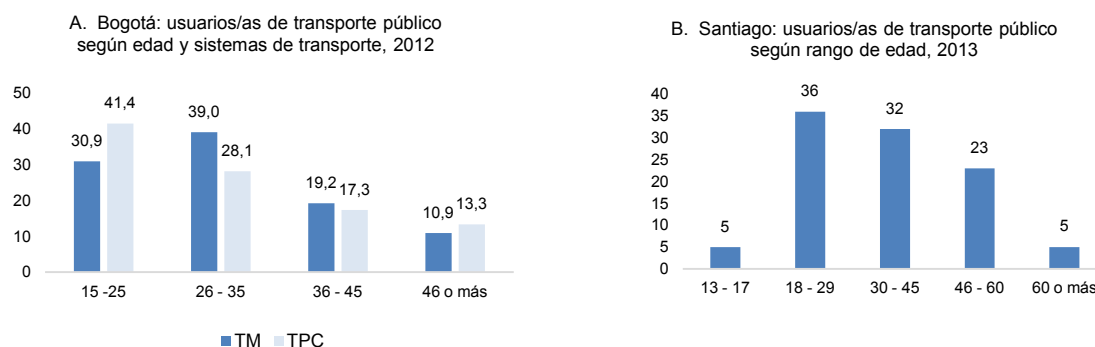
El hecho que la movilidad urbana está primordialmente relacionada con los viajes diarios obligados a los lugares de trabajo y estudio hace razonable pensar que las personas que se desplazan con mayor frecuencia e intensidad son aquellas que están en plena fase “productiva” —entre los 20 y los 60 años— o que están estudiando, preparándose para ingresar a la fuerza laboral, lo que incide en que los grupos etarios comprendidos entre los 10 y 25 años sean considerados también de alta movilidad. De lo expuesto puede deducirse la idea que la movilidad es especialmente alta en los rangos etarios de mayor actividad escolar y de trabajo, es decir, entre los 11 y los 40 años.

Esta hipótesis está corroborada plenamente en el caso de Bogotá, como puede apreciarse en el gráfico 2-A. Según los datos arrojados por la encuesta de usuarios de la Cámara de Comercio de Bogotá (2012), los rangos de edad que prevalecen en ambos sistemas de transporte público son los comprendidos entre los 15 y 35 años, empezando a declinar la importancia de los demás grupos etarios a partir de los 36 años. En ambos sistemas, la participación en la distribución de los/as usuarios/as por grupos de edad del conformado por las personas mayores a 46 años es la más baja y oscila entre 11 y 13%. Los datos de la encuesta muestran algunas diferencias en el comportamiento de los grupos etarios según el sistema de transporte utilizado. En el sistema más antiguo (TPC) la participación más alta

(41,4%) recae en el grupo de usuarios de menor edad (15-25 años). En el sistema de Transmilenio (TM), más moderno y más caro, el porcentaje de participación mayor (39%) corresponde a los/as usuarios/as adultos jóvenes (26-35 años), lo que probablemente se explique por el mayor valor de sus tarifas y el mayor ingreso medio de los adultos jóvenes en relación con los jóvenes que están todavía estudiando o recién han empezado su vida laboral.

La información sobre la distribución de los usuarios según rangos de edad en Santiago también confirma en buena medida lo recién afirmado, aunque con alguna diferencia. La ya citada encuesta a los usuarios sobre su satisfacción con la prestación del servicio de buses del Transantiago (CADEM, 2013) destaca que la edad promedio de los usuarios/as del transporte en buses en Santiago es 35 años, estableciéndose asimismo que una importante mayoría emplea el sistema de transporte público (incluyendo el metro), 5 o más días por semana. Como se aprecia en el gráfico 2-B, la mayor cantidad de usuarios/as de transporte público que se desplaza en buses corresponde a los rangos comprendidos entre los 18 y 60 años, destacando en particular los tramos que van de 18 a 29 años (36%) y de 30 a 45 años (32%). Los/as usuarios/as pertenecientes a los rangos de edad extremos (13-17 y 60 ó más) corresponden a los grupos etáricos que menos usan el transporte público de buses, lo cual llama la atención en el caso del primer tramo, conformado por estudiantes, quienes estarían desplazándose por otros modos; este no sería el caso del grupo de personas mayores de 60 años, retirado en porción significativa del mercado laboral y cuyo comportamiento es concordante con las estadísticas internacionales. En general, los datos muestran que en Santiago las personas que usan los buses son usuarios/as en edad productiva. Dado que los/as usuarios/as ocupan el transporte 5 o más días, se puede deducir que son personas en actividad, trabajadores/as y estudiantes de educación superior, si se considera que se trata de personas jóvenes entre 18 y 29 años.

Gráfico 2
Usuarios de transporte público en Bogotá y Santiago
según rangos de edad, 2012-2013

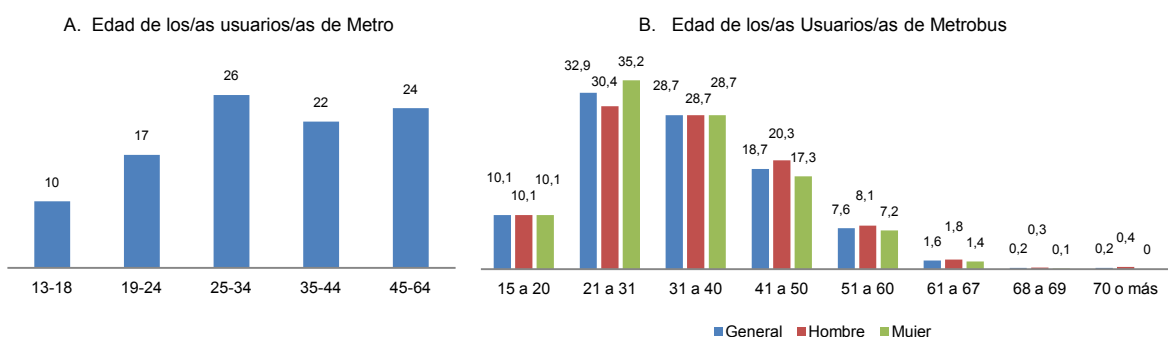


Fuente: Encuesta de usuarios de la Cámara de Comercio de Bogotá (2012) y CADEM (2013).

Asimismo, la información referida a la distribución de los usuarios/as del transporte público por grupo etárico en Ciudad de México corrobora la tendencia observada en Bogotá y en Santiago. De acuerdo con los datos de la encuesta realizada en el CETRAM de Ciudad de México (Zermeño y Plácido, 2009), más del 75% de los/as usuarios/as corresponde a personas menores de 44 años (ver gráfico 3-A). Específicamente, más de la mitad de hombres y mujeres usuarias del transporte público tienen menos de 34 años. La encuesta de Satisfacción del usuario/a del Metrobus (Mercadológica, RP&A Creatividad, 2010) revela otros datos de interés que confirman la tendencia derivada de la información provista por Zermeño y Plácido (2009) y la complementan: a) el transporte público es empleado principalmente por personas cuyas edades fluctúan entre 21 y 50 años; b) más del 60% de los usuarios/as del transporte público corresponde a personas cuyas edades fluctúan entre 21 y 40 años; c) el promedio general de edad de los usuarios/as es 34,3 años, el promedio de los hombres es 35 años y el de las mujeres es 34,7 años; d) el 45,3% de las mujeres que son usuarias del transporte público tienen entre 15 y 30 años.

De acuerdo con los datos de esta segunda encuesta, no hay diferencias significativas entre hombres y mujeres en cuanto a la edad de los/as usuarios/as. En el caso de las mujeres, los rangos de edad predominantes son los que oscilan entre 21 a 30 años (35,2%) y entre 31 y 40 años (28,7%); en ambos rangos se produce también la mayor participación de los hombres (30,4% y 28,7%, respectivamente). Teniendo en consideración los datos presentados en el gráfico 2-C y 3-B, se deduce que los principales usuarios/as del transporte público en Ciudad de México son mujeres jóvenes (21 a 30 años) o medianamente jóvenes (31 a 40 años), probablemente estudiantes y trabajadoras, lo que coincide con las edades en que las mujeres enfrentan situaciones de acoso y abuso sexual con mayor frecuencia, como se verá más adelante.

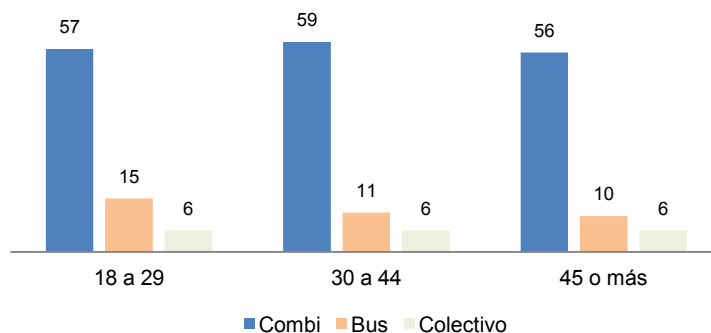
Gráfico 3
Usuarios de transporte público en Ciudad de México según
rango de edad y modo de transporte, 2009-2010
(En porcentajes)



Fuente: Zermeño y Plácido, 2009; Mercadológica, 2010

Parte de la información referida a la distribución por rango de edad de los/as usuarios/as del transporte público en Lima permite cruzar los datos con la preferencia por modo de transporte, lo que hace posible tener una idea más precisa acerca de las preferencias de modo de transporte de cada grupo etáreo, independientemente del peso relativo de cada grupo en la distribución de los/as usuarios/as por rango de edad. En general, no se aprecian diferencias significativas en las preferencias de los grupos etáreos medidos, predominando la preferencia por los “combis” en prácticamente el mismo nivel (entre 56 y 59% de cada grupo etáreo). En Ciudad de Lima no se cuenta con el registro de usuarios/as divididos por sexo, como se presenta en Ciudad de México, lo que dificulta el análisis preciso de la cantidad de mujeres que se moviliza en el transporte público.

Gráfico 4
Usuarios de transporte público en Lima según rango
de edad y modo de transporte, 2012
(En porcentajes)



Fuente: Lima Cómo VA, 2011 (2012).

En general, la distribución de los usuarios/as del transporte público en las cuatro ciudades estudiadas mantienen una misma tendencia, tratándose mayoritariamente de personas cuyas edades oscilan entre 20 y 45 años, predominando los jóvenes y adultos jóvenes entre los grupos etáricos que usan con mayor frecuencia el transporte público. El peso relativo de adolescentes (entre 15 y 18 años) es bajo, en torno al 10% (Ciudad de México y Santiago), no está medido (Lima) o no está identificado con claridad (Bogotá). Una limitación importante de la información reunida es la ausencia de registro de usuarios/as correspondientes a los diversos grupos etéreos divididos por sexo, como lo presenta la información en Ciudad de México. Esto dificulta obtener una mayor precisión sobre la cantidad de mujeres jóvenes y adultas jóvenes que se moviliza diariamente en el transporte público.

D. Demanda de transporte público según nivel socioeconómico de los/as usuarios/as

La demanda de transporte público no es homogénea y varía conforme a las características económicas y sociales de las personas: así como los hombres suelen viajar más que las mujeres, también los hombres adultos que se desempeñan en actividades laborales formales se desplazan más que los jóvenes y hombres de edad avanzada en función de la regularidad de sus desplazamientos. Asimismo influye el ingreso de las personas, primero al permitir su acceso al servicio de transporte público (la demanda potencial muta en demanda real) y luego, al abrir el campo de posibilidades de modos de transporte, incluyendo los de transporte motorizado privado. Así, si bien es cierto que la movilidad de las personas aumenta conforme al ingreso —como se consigna habitualmente en la literatura especializada sobre transporte y movilidad—, el mayor ingreso no necesariamente se traduce en una mayor demanda de transporte público, pues la necesidad de movilidad puede ser resuelta, en los casos de personas de ingresos más altos, mediante el empleo de otros modos de transporte.

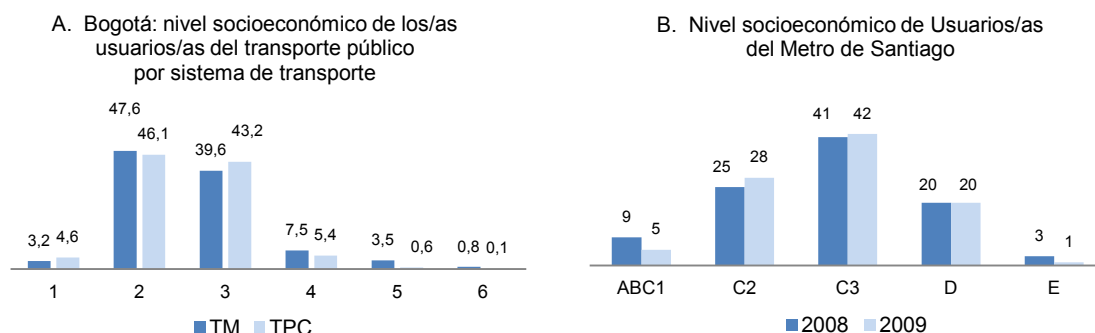
La incidencia del ingreso en la movilidad puede estar condicionada por factores de género, lo cual es necesario incluir también en el análisis. Así, por ejemplo, cuando en el hogar existe un auto, es frecuente que sea el hombre el que lo utilice y la mujer perteneciente al mismo grupo socioeconómico utilice el transporte público, si acaso los horarios de sus actividades no coinciden con las del hombre.

En términos generales, las personas de bajos ingresos utilizan mayormente el transporte público, en la medida que sus ingresos se lo permitan, pues de otra forma caminan o usan bicicleta (modos de transporte no motorizados). Diversos estudios han mostrado, sin embargo, en términos de la distribución de los/as usuarios/as del transporte público, que los estratos de menores ingresos utilizan poco el transporte público, aumentando su uso en los estratos medios y volviendo a bajar en los estratos de ingresos altos. De hecho, se ha logrado establecer que el ingreso predominante de los usuarios/as del transporte público (autobuses) oscila entre 560 y 1000 dólares, apreciándose que en los ingresos más altos el número de usuarios disminuye drásticamente.

Según datos de la CAF y del Observatorio de Movilidad Urbana, correspondientes al año 2009, la movilidad en el transporte colectivo se da en el segundo rango de ingresos (BRL 250 a BRL 500 BRL) y ésta es un 50% superior a la movilidad del rango de menores ingresos (BRL 0 a BRL 250). Este valor continúa creciendo hasta el cuarto rango de ingresos (BRL 1.000 a BRL 1.800 BRL). Asimismo, las personas del segundo rango de ingresos gastan un 51% de su presupuesto de tiempo en transporte colectivo, en contraposición con el 24% del primer rango de ingresos (CAF, 2009).

En general, los antecedentes reunidos de las cuatro áreas metropolitanas corroboran estas relaciones de modo bastante fidedigno. En Bogotá, por ejemplo, el uso del transporte público es bajo en los estratos más bajos, aumenta en los estratos medios y vuelve a decaer en los estratos más altos. Como se puede apreciar en el gráfico 5-A, solo el 3,2% y 4,6% de los usuarios de los dos sistemas de transporte público de Bogotá corresponde a personas que están en el rango de ingresos más bajos, en tanto las personas pertenecientes a los tramos altos y medianamente altos representan 12,8% de los usuarios del Transmilenio y 6,1% del Transporte Público Colectivo. Claramente, el grueso de los usuarios son personas que pertenecen a tramos de ingresos medios y medianamente bajos: 87,6% de los usuarios del Transmilenio y 89,3% del Transporte Público Colectivo.

Gráfico 5
Usuarios/as del transporte público en Bogotá (2012) y Santiago (2009)
según nivel socioeconómico
(En porcentajes)

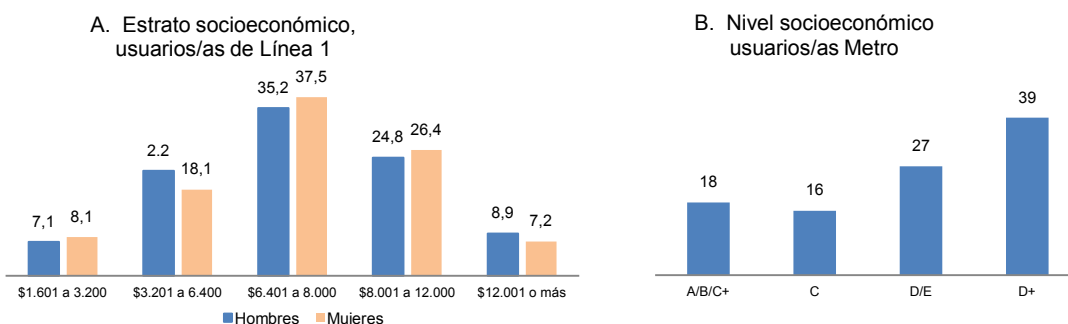


Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá, 2012; Metro de Santiago (2009).

Los datos sobre el nivel socioeconómico de los usuarios/as del transporte público en Santiago no difieren mayormente de los de Bogotá. Según las estadísticas agregadas del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones de Chile, el 61% de las personas residentes en el gran Santiago mayores de 13 años se identifican usuarios de la locomoción colectiva. De este subtotal, un alto porcentaje (92%) pertenece a los segmentos C2, C3 y D, correspondientes a los niveles de ingresos más bajos (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, 2014). Por otra parte, en relación a los usuarios del Metro, la información relativa a su nivel socioeconómico en los años 2008 y 2009 muestra que estos corresponden mayoritariamente a estratos medios y medio-bajos. De acuerdo con esta información, el estrato de mayor presencia es el C3 (clase media baja, entre 400 a 599 mil pesos chilenos como ingreso promedio), levemente por encima del 40% del total de usuarios; le sigue el estrato C2 (clase media, entre 600 mil y 1,2 millones de pesos chilenos), con una participación que oscila entre 25 y 28%. El estrato D tiene una presencia algo más baja que el estrato C2, correlativamente a sus ingresos más bajos. Los estratos de altos ingresos y de muy bajos ingresos tienen una baja participación en los usuarios distribuidos por nivel socioeconómico (Metro de Santiago, 2009).

En el caso de Ciudad de México, los datos siguen el mismo patrón que en las dos áreas metropolitanas precedentes. Como puede apreciarse en el gráfico 6-A, la caracterización del usuario de la encuesta de Metrobús muestra que los tramos de ingresos medios predominan en los usuarios del transporte público en esta área metropolitana, destacando asimismo la baja participación de los usuarios pertenecientes a ingresos bajos y altos. Es significativo, además, que conforme baja o sube el ingreso de los usuarios de ingresos medios, disminuye su participación en el total, en un caso por la restricción del menor ingreso, en el otro porque la demanda de movilidad se traspasa a otros modos de transporte.

Gráfico 6
Usuarios de transporte público en ciudad de México
según nivel socioeconómico, 2012
(En porcentajes)

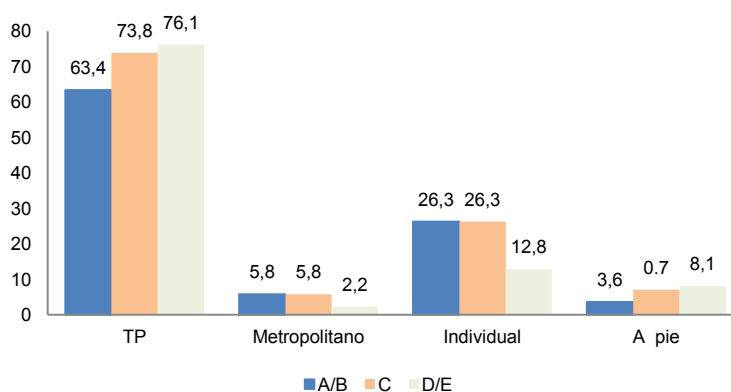


Fuente: ISA corporativo, Publicidad de medios de transporte, 2012.

Los usuarios del metro de Ciudad de México presentan un perfil distinto, sin embargo, mostrando una clara declinación de usuarios pertenecientes a tramos de ingresos medios (ver gráfico 6-B). Según la encuesta Isa corporativo, en este modo de transporte viaja todo tipo de clientes: ejecutivos de nivel gerencial medio, empleados, estudiantes y amas de casa. Empero, también muestra que los niveles socioeconómicos predominantes son personas de estratos bajos y medios bajos (66%).

En el caso de Lima, la información existente sobre el nivel socioeconómico de los usuarios no es comparable con los antecedentes revisados en las demás áreas metropolitanas estudiadas, debido a que el objetivo de la encuesta fue establecer los tipos de transporte que predominan en los diferentes niveles socioeconómicos y no cómo se distribuye la demanda de transporte según el nivel socioeconómico definido por el ingreso. De acuerdo con ello, se establece que el 63,4% de los usuarios de mayor ingreso usan el transporte público, algo menos que las personas de ingreso medio (73,8%) y bajo (76,1%). Asimismo se establece que un 26,3% de los usuarios de mayor ingreso optan por modos de transporte individual, mismo porcentaje que las personas de ingreso medio (ver gráfico 7).

Gráfico 7
Usuarios de transporte público en Lima según nivel socioeconómico y tipo de transporte, 2011
(En porcentajes)



Fuente: Lima cómo Va, 2011 (2012).

En definitiva, la información revisada acerca del perfil socioeconómico de los/as usuarios/as del transporte público en las cuatro áreas metropolitanas muestra que son los sectores de ingresos medios y medios bajos los de mayor presencia en la distribución de los usuarios según el ingreso. En general, el transporte público es menos usado por las personas de ingresos bajos (que orientan la demanda de movilidad hacia modos de transporte autoimpulsados (bicicleta y caminata) y por las personas de ingresos medio altos y altos, que optan por modos motorizados de transporte individual (automóvil particular o taxi).

E. Demanda de transporte público según ocupación o actividad de los/as usuarios/as

La última característica de la demanda de transporte público que interesó medir en el comportamiento de los usuarios/as de las áreas metropolitanas en estudio fue la ocupación o actividad que éstos desempeñan, lo que condiciona en gran medida el motivo de los viajes y la frecuencia con que se realizan. En general, la movilidad urbana se relaciona principalmente con los desplazamientos por motivos laborales, estudio, acceso a servicios y esparcimiento.

A fines de la década del 2000, el Observatorio de Movilidad Urbana de la CAF constató que en América Latina las personas con ocupación regular tienden a registrar una mayor movilidad (2,66 viajes/día por persona) que quienes se desplazan irregularmente, dependiendo de las circunstancias.

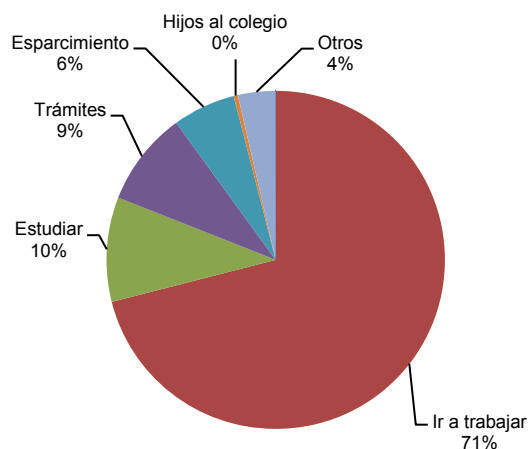
Asimismo constató que la movilidad de los estudiantes (2,03 viajes por persona) era levemente inferior a la de los trabajadores con ocupación regular. Estos son datos congruentes con los correspondientes a los motivos del viaje, que en términos generales adjudica a los motivos de trabajo la responsabilidad del 75% de los desplazamientos en las ciudades latinoamericanas. Sectorialmente, la mayor movilidad se registra en el sector servicios, cuya movilidad promedio es de 2,80 viajes/día por persona, seguido de cerca por la industria (2,69 viajes/día por persona) y el comercio (2,67 viajes/día por persona). Como es de suponer, la menor movilidad corresponde a la de las personas que ejercen actividades agrícolas (1,96 viajes/día por persona). El análisis de la movilidad por subdivisión del sector de servicios entrega otro elemento de interés, dado por la gran variación que registra la movilidad según el subsector: 3,18 viajes/día por persona en los servicios educacionales, 3,15 viajes/día por persona en los servicios financieros y 2,13 viajes/día por persona para servicios personales.

En Chile, según antecedentes dados a conocer por el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (2014), la distribución de los usuarios de transporte público en Santiago según ocupación o actividad sería algo distinta al promedio regional. En 2011, un 30% de los encuestados declara realizar sus viajes habituales por motivos de acceso a servicios (trámites personales) y sólo un 44% por motivos laborales. Este antecedente daría cuenta de cambios significativos en los motivos de viaje del transporte público en los años recientes, si se considera que en 2008, estos porcentajes eran de 22% y 54% respectivamente. Los datos parecen sugerir que parte importante de la fuerza laboral de Santiago está optando por otros modos, como el transporte individual motorizado y el transporte no motorizado, lo que sería consistente con la información presentada en el cuadro 1, y cuya explicación radicaría en las dificultades registradas en la puesta en marcha del Transantiago y en la creciente tasa de motorización de Chile (Rozas, Jaimurzina y Pérez, 2015).

La misma encuesta señala que para el 2011 los/as usuarios/as de transporte público de Santiago son principalmente adultos (74%); estudiantes de educación media (23%) y estudiantes de educación básica (3%). Este resultado podría sugerir la importancia creciente de los jóvenes (mayoritariamente estudiantes) en la composición de la demanda de transporte público en esta área metropolitana, gatillada en alguna medida por la ocupación creciente de medios de transporte individual motorizado de la población adulta joven que puede acceder a la compra de vehículos de estas características.

Sin embargo, los resultados proporcionados por la encuesta de satisfacción del usuario de Transantiago son bastante menos alejados de los promedios regionales (ver gráfico 8). De acuerdo con esta encuesta, una importante mayoría (71%, muy congruente con las estadísticas regionales) emplea el transporte público para ir a su lugar de trabajo. Otros motivos de uso del Transantiago tienen una importancia bastante menor y los montos tienden a ser consistentes con la medición de la importancia relativa de los grupos etáreos.

Gráfico 8
Motivos de viaje en el Transantiago, 2013

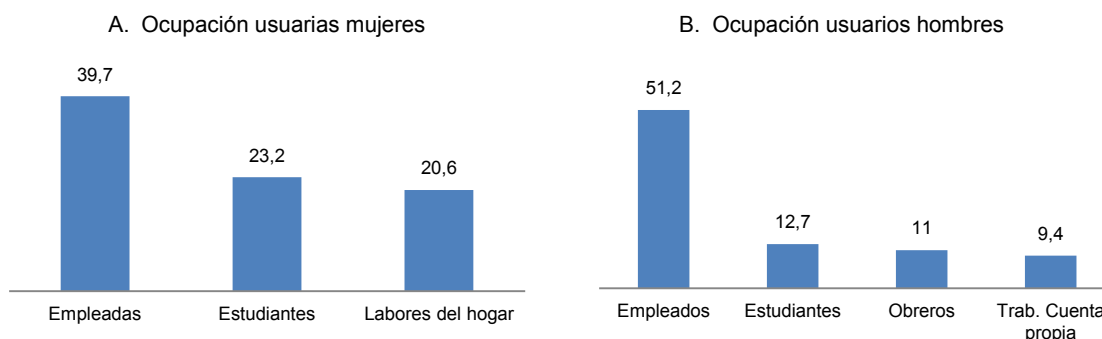


Fuente: CADEM, 2013.

Un elemento clave en el análisis de la distribución de los usuarios/as del transporte público según ocupación o actividad lo constituyen las diferencias entre géneros de los niveles de calificación, lo que incide en la inserción laboral que las personas pueden tener. Así, por ejemplo, de acuerdo con los datos arrojados por la encuesta aplicada a usuarios del Metro en Ciudad de México (Zermeño y Plácido, 2009), en el nivel profesional se registran diferencias significativas entre hombres y mujeres: el 17,4% de los usuarios ha terminado una carrera profesional, a diferencia del 11,2% de mujeres en la misma situación. Lo mismo sucede en el caso de las personas que señalan no tener ningún tipo de instrucción: 2,6% de mujeres frente a 0,3% de hombres.

Al igual que en las demás áreas metropolitanas estudiadas, en Ciudad de México son los empleados/as los que tienen una presencia mayoritaria entre los usuarios del transporte público, seguidos por los/as estudiantes. Al abrirse los datos por género, estos siguen la misma tendencia, aunque observan diferencias importantes en el peso relativo de cada actividad, como puede apreciarse en el gráfico 9.

Gráfico 9
Principales ocupaciones de usuarios del transporte público,
por género, en Ciudad de México. 2010
(En porcentajes)



Fuente: 5a Encuesta sobre acoso y abuso sexual en el transporte público.

El predominio de los empleados/as y estudiantes como categorías ocupacionales entre los usuarios/as del transporte público (o colectivo) es consistente con la información sobre distribución de los usuarios/as según nivel socioeconómico, revisada en la sección anterior, que destaca a los segmentos de clase media y media baja como los niveles socioeconómicos que tienen más presencia. Esta información es, además, coincidente con la descripción hecha por el Observatorio de Movilidad Urbana sobre el particular.

Por lo tanto, puede afirmarse con propiedad que quienes ocupan cotidianamente el transporte público son personas que pertenecen mayoritariamente a sectores medios y medios bajos, que se desempeñan como empleados y estudiantes, y predominantemente mujeres.

F. Conclusiones

La primera conclusión de este capítulo realza la importancia del transporte público como modo de transporte predominante en las cuatro áreas metropolitanas estudiadas: en general, la cantidad total de viajes/día que registra el transporte público más que duplica a los viajes/día de las personas que emplean algún medio de transporte individual motorizado, incluyendo las motocicletas, y duplica asimismo la cantidad de viajes/día de las personas que optan por medios de transporte no motorizado (bicicleta o caminata). La única excepción se constató en Santiago, donde la relación entre la cantidad de viajes/día de los usuarios del transporte público y de las personas que emplean algún medio de transporte individual motorizado es más baja, siendo a su vez más alta que el promedio regional la relación entre la cantidad de viajes/día de los usuarios del transporte público y de las personas que optan por medios de transporte no motorizado. Esto se explicaría por la creciente tasa de motorización de Chile y la

importancia del transporte no motorizado en Santiago, la única área metropolitana (de las cuatro consideradas) en donde la cantidad de viajes/día realizada en modos de transporte no motorizado supera a la cantidad de viajes/día realizadas en modos de transporte público.

La segunda conclusión relevante de este capítulo pone en cuestión una de las aseveraciones tradicionales de la literatura especializada, que sostiene que como consecuencia de la división del trabajo entre hombres y mujeres en las sociedades tradicionales, las mujeres tienden a ser menos móviles que los hombres, por lo que serían estos últimos quienes más utilizan el transporte público en razón de sus viajes a su fuente laboral, base del sustento familiar. Los antecedentes obtenidos acerca de las características de género de los/as usuarios/as del transporte público demuestran, más bien, lo contrario. De esta manera, serían las mujeres quienes más utilizan este tipo de transporte, verificándose que el porcentaje de mujeres usuarias del transporte público es un par de puntos mayor, por lo que representan más del 50% del total de los usuarios. Dada esta situación, sumada a su forma de viajar (en zig-zag), las mujeres dependen en mayor proporción que los hombres del transporte público para el cumplimiento de sus funciones. Es previsible que el uso del transporte público por la mujer se acentúe, debido a su creciente incorporación al mercado laboral.

Una tercera conclusión que es necesario relevar se relaciona con las características sociales y económicas de los/as usuarios/as del transporte público. En general, se trata mayoritariamente de personas cuyas edades oscilan entre 20 y 45 años, predominando los jóvenes y adultos jóvenes entre los grupos etáricos que usan con mayor frecuencia el transporte público. Asimismo, los antecedentes obtenidos señalan que los grupos de mayor presencia en la distribución de los usuarios según el ingreso son los sectores de ingresos medios y medios bajos. En general, el transporte público es menos usado por las personas de ingresos bajos que orientan la demanda de movilidad hacia modos de transporte autoimpulsados (bicicleta y caminata) y por las personas de ingresos medio altos y altos, que optan por modos motorizados de transporte individual (automóvil particular o taxi). También puede afirmarse, en concordancia con lo anterior, que quienes ocupan con más frecuencia el transporte público son personas que se desempeñan como empleados y estudiantes, y pertenecen mayoritariamente a sectores medios y medios bajos.

En definitiva, los/as usuarios/as del transporte público en estas cuatro ciudades latinoamericanas se caracterizan por ser trabajadores/as y estudiantes, mayoritariamente mujeres jóvenes o medianamente jóvenes. Por lo general, se trata de personas que no disponen de automóvil y que pertenecen a estratos medios y medios bajos. Su promedio de edad va entre los 15 y los 50 años. El nivel educacional, en promedio, corresponde a las personas que son estudiantes o que han terminado la enseñanza escolar formal y son empleados/as con un nivel medio o medio bajo de ingreso, según se infiere de sus ocupaciones.

III. La violencia de género en medios de transporte público en cifras

El objetivo de este capítulo es especificar y dimensionar las situaciones de violencia por razones de género que han afectado a usuarios/as del transporte público en las cuatro áreas metropolitanas elegidas objeto de estudio en esta investigación exploratoria. Asimismo, sobre la base de los antecedentes recogidos, se intentará construir una tipología base de los distintos tipos de abuso asociados a la violencia de género en el transporte público e infraestructura de acceso, identificando los niveles de gravedad que involucran, en el entendido que algunas de estas prácticas han sido “naturalizadas” en las culturas de la región, lo que significa que no dan lugar a la aplicación de actos sancionatorios en términos jurídicos (penales) y/o sociales. En este contexto, uno de los aspectos que se ha intentado tratar cuantitativamente es la percepción de los factores que gatillarían la ocurrencia del problema en las cuatro áreas urbanas investigadas y la disposición ciudadana referente a la aplicación de medidas correctoras del problema.

A. La violencia de género en medios de transporte público de Bogotá

Desde mediados de la década del 2000, se ha ido incrementando con fuerza el debate sobre las conductas de violencia por razones de género en el transporte público de Bogotá y en la infraestructura de acceso, lo que probablemente se explique tanto por el desarrollo de las redes sociales como de la prensa digital, ambos vinculados a la consolidación de las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones (TIC), muy especialmente a la expansión de la Internet y de la telefonía móvil.

La confluencia de los procesos anotados contribuyó de manera decisiva en “visibilizar” un problema que encontraba poco espacio en los mecanismos tradicionales de instalación en la agenda pública (medios de prensa tradicionales y organizaciones políticas). De hecho, la discusión sobre la agresión sexual que se estaba produciendo en el transporte público de Bogotá adquirió relevancia cuando se divulgó a comienzos del 2014, por los medios de prensa de Colombia y de fuera de Colombia, que en este país existía una página web que difundía vídeos e imágenes de acosos y abusos capturadas por los mismos agresores en los medios de transporte público. El escándalo generado dio lugar a numerosas declaraciones y testimonios de víctimas de las conductas de acoso, contribuyendo a posicionar con

mayor decisión la discusión sobre los problemas asociados a la agresión sexual en los medios de transporte público en Bogotá.

Así, si bien es cierto que en Colombia no existen registros oficiales sobre las características del problema, existe bastante información cualitativa y testimonios de víctimas de las agresiones, algunos muy impactantes. Las pocas cifras que se conocen provienen de la Secretaría Distrital de la mujer y son el resultado de una encuesta aplicada a 17.399 habitantes de Bogotá. De acuerdo a lo señalado la situación existente en el 2014 parece haberse exacerbado respecto de la registrada en el 2012, año de la anterior medición. “El 64% de las personas entrevistadas dicen haber sido víctimas de alguna agresión sexual en el transporte público. El 80% de estas mujeres plantea que principalmente las agresiones suceden en los articulados del sistema de Transmilenio en buses y busetas”, explicó Lisa Gómez, directora del programa Eliminación de violencia contra mujeres de la Secretaría de la Mujer (Noticias RCN.com).

Diariamente, dos millones de personas se movilizan en el sistema de articulados de Transmilenio, de las cuales un poco más de 680.000 usuarios son mujeres, según cifras de la Secretaria de Movilidad de Bogotá. Durante las horas de congestión, según los testimonios publicados en medios de prensa o difundidos en redes sociales, muchas mujeres son víctimas de conductas de acoso sexual y tocamientos.

Con el propósito de complementar esta información preliminar, se buscó una aproximación al problema a partir de estudios de género que se refirieran a la violencia por razones de género en la ciudad. En el estudio sobre “Ciudades seguras para las Mujeres” (Osses, 2010), se reconoce que los hechos de violencia de género no están lo suficientemente enfocados ni abordados en el espacio público a pesar que los mayores niveles de victimización en Bogotá están dados por actos de violencia de género, de modo que no hay tipificación de los delitos ni estadísticas que puedan dar cuenta del problema. De esta manera, la violencia contra la mujer en el espacio público y en el transporte público queda en parte invisibilizada, no obstante la mayor disposición de las víctimas a transparentar las situaciones de acoso y abuso sexual que las han afectado, y no se la reconoce como un problema de política que sucede con mayor frecuencia de lo esperado. Paradojalmente, esta falta de visibilidad del problema, que se traduce en la inexistencia de un marco legal e institucional regulador específico y en la ausencia de políticas integradas de diversos órganos del Estado, no ha sido un obstáculo para que se implementen programas de acciones orientados a mitigar el problema impulsados por uno de los principales prestadores de servicios de transporte de Bogotá y el gobierno municipal, en colaboración con organismos de las Naciones Unidas (ver, más adelante, sección A del capítulo IV).

Asimismo, en un estudio que aborda el análisis de género del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá se constata que la victimización de las mujeres es mayor que la de los hombres, usando cifras del SUIVD5 en el año 2005 (50,5% de mujeres frente a un 44,5% de hombres). Este nivel de victimización podría aumentar, si se tiene en cuenta el bajo nivel de denuncia por parte de las mujeres de las agresiones que son objeto. Es necesario tener en cuenta que dichas cifras no especifican cuántas de esas agresiones corresponden al tipo de violencia caratulada como violencia por razones de género.

B. La violencia de género en medios de transporte público en Ciudad de México (DF)

De las cuatro áreas metropolitanas definidas como objeto de estudio, Ciudad de México es donde se han realizado más investigaciones y análisis sobre las conductas de abuso y acoso sexual en el transporte público. En los últimos años se han implementado al menos seis encuestas sobre el tema, realizándose la última (y que se ocupa en este trabajo), en el 2009. Puede decirse que Ciudad de México es el área metropolitana que más ha avanzado en América Latina en el conocimiento y caracterización del tema, lo que le ha permitido a sus autoridades implementar diversos programas y, aprobar y promulgar leyes federales, que se exponen en el capítulo IV de este documento. A pesar de esto, existe la percepción de que el trabajo emprendido es todavía insuficiente, en términos que la información disponible no identifica en toda su dimensión cuales son los tipos de violencia que más afectan a las mujeres, su frecuencia, las circunstancias y escenarios en que ocurren, los posibles obstáculos para su

denuncia ni dan cuenta de la percepción de hombres y mujeres acerca de los actos de violencia en el transporte público e infraestructura de acceso que son posibles de caracterizar como hechos de violencia por razones de género, aspectos que sí han empezado a considerarse en las encuestas más recientes, pero siempre limitadas a puntos específicos de la red de transporte público de Ciudad de México.

En este sentido, la Quinta Encuesta sobre violencia contra mujeres en el transporte público que se realizó en 2008 por iniciativa de la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas, del Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación, constituyó un importante avance respecto de los estudios anteriores. Esta encuesta fue aplicada a una muestra representativa de usuarios y usuarias del transporte público en los Centros de Transferencia Multimodal (CETRAM)¹² más concurridos de la Ciudad de México: Indios Verdes, Pantitlán y Taxqueña. El estudio referido, a cargo de Martha Zermeño y Elizabeth Plácido, permitió visualizar sucintamente el siguiente panorama general del problema en esta ciudad:

- A lo largo de su vida, 9 de cada 10 mujeres han sido víctima de alguna de las formas de violencia sexual incluidas en la encuesta.
- En el último año, 8 de cada 10 mujeres han vivido experiencias de acoso o abuso en el transporte público; de estas, un 43,8% reporta haber padecido al menos cuatro situaciones violentas durante el período y el 10% más de cuatro veces.
- La mayoría de las situaciones de acoso o abuso les suceden a las mujeres jóvenes o a las adultas jóvenes.
- De las expresiones violentas consideradas de la mayor gravedad por las propias mujeres, se estableció que el 29,4% de las usuarias han sido amenazadas, durante su estancia en algún modo de transporte público, de ser objeto de un ataque o abuso sexual; el 15% de las usuarias han sido perseguidas por hombres para atacarlas sexualmente, y el 2,1% han sido violadas.
- Comúnmente las mujeres violentadas no denuncian, desconfían de las autoridades y no las buscan para pedir auxilio o protección.
- En la mayoría de los casos se defienden solas o generan estrategias para protegerse en un entorno urbano que no les garantiza su seguridad, lo cual representa un obstáculo para el ejercicio de sus derechos y el logro de una mayor equidad de género.

Sobre la base de los antecedentes obtenidos, Zermeño y Plácido (2009) extrajeron algunas conclusiones generales que emplearon posteriormente en un nuevo estudio de la violencia sexual en el transporte público de la ciudad de México, como premisas e hipótesis generales de trabajo:

- La violencia sexual en el transporte público tiene un alto nivel de ocurrencia y representa una grave forma de discriminación por género que limita el ejercicio de otros derechos y repercute en las oportunidades de desarrollo de las mujeres, debido a lo cual la atención sobre este problema debe tener una prioridad de primer nivel en la definición de estrategias para la implementación de políticas y programas orientadas a lograr equidad de género;
- La violencia sexual en el transporte público no afecta a hombres y mujeres por igual; es una forma de discriminación que se encuentra determinada por la condición de género de las personas;
- Las percepciones de seguridad de las personas son diferenciadas por la vivencia o no vivencia de la violencia sexual de la que son o pueden ser objeto al usar el transporte público así como de la gravedad de las manifestaciones de violencia experimentadas, y

¹² El Centro de Transferencia Modal es un punto de afluencia en el cual convergen distintos modos de transporte: metro, taxi, microbús, camión, etc., con la finalidad de que las personas puedan realizar las interconexiones necesarias para llegar a sus destinos (Zermeño y Plácido, 2009).

- Si bien la violencia sexual es considerada grave y un delito, la reacción inmediata de quien la padece no es la denuncia, razón por la cual las estadísticas existentes no reflejan la ocurrencia del problema en toda su magnitud, haciéndose necesaria la generación de información cuantitativa por medios de investigación social como las encuestas.

El objetivo principal del nuevo estudio fue contribuir al conocimiento y dimensionamiento de la violencia sexual en el transporte público de la Ciudad de México —entendida como una forma de discriminación por razones de género—, que se asumen como insuficientes y parciales, a pesar de los estudios realizados. Dicho objetivo se procura alcanzar mediante la producción de información sobre las características, prevalencia, frecuencia y gravedad del problema, así como sobre las actitudes y percepciones que tienen al respecto los hombres y las mujeres.

Específicamente, el nuevo estudio buscó caracterizar y dimensionar las distintas manifestaciones de violencia sexual que padecen los usuarios/as de los modos de transporte público de la Ciudad de México que confluyen en los CETRAM, así como identificar la percepción de seguridad que tienen como usuarios/as del transporte público, las diferencias por género, los escenarios (modo de transporte y lugares dentro de los transportes) y horarios en que se producen las agresiones, las consecuencias y respuestas de hombres y mujeres, así como su percepción de la gravedad del problema.

Para los efectos de cumplir con los objetivos planteados, se realizó un estudio cuantitativo de caso enfocado en un punto geográfico de concentración de pasajero/as de los distintos modos de transporte público, considerándose que el punto ideal de concentración era uno de los CETRAM existentes, pues en estos convergen los distintos modos de transporte público y se desplaza una gran cantidad de personas. El CETRAM elegido fue el de Tacubaya por tres razones: su ubicación, su afluencia y el hecho de no haber sido incluido en el estudio anterior. Este último factor permitió enriquecer la información existente que produjo el levantamiento de datos en los CETRAM considerados en la Quinta Encuesta sobre violencia contra mujeres en el transporte público (Pantitlán, Indios Verdes y Taxqueña), y contribuir a la posibilidad de contar con un diagnóstico más completo del problema en Ciudad de México. Asimismo, el hecho de tratarse de un CETRAM que tiene una afluencia menor a los CETRAM considerados en la Quinta Encuesta, aunque sí importante, permite su uso como grupo de control respecto de la incidencia de la aglomeración de usuarios/as sobre la violencia de género, dado que su dinámica cotidiana no está afectada por grandes saturaciones de población ni por afluencias muy bajas. Es decir, el nuevo estudio abrió la posibilidad, por defecto, de cuantificar el impacto de la aglomeración de usuarios sobre el problema investigado.

El estudio se realizó mediante una encuesta cara a cara, estandarizada, de percepción, que se aplicó mediante un cuestionario con respuestas cerradas. El uso de este instrumento permite comparar las percepciones de una gran cantidad de personas, así como utilizar la tipología usual de la violencia sexual, lo que posibilita el control de la información a obtener y un marco común con los estudios más generales sobre violencia.

El cuestionario diseñado abarcó seis áreas de investigación y sus respectivas variables: a) perfil de las personas (edad, grado escolar, ocupación actual o empleo actual, y días a la semana que utiliza el transporte público); b) percepción de seguridad e inseguridad (percepción de seguridad en el transporte público y el miedo de ser agredido/as sexualmente al usar el transporte público); c) tipos y frecuencia de violencia sexual que han vivido; d) lugares y horas de ocurrencia de la agresión sexual (modos de transporte público en los que ha ocurrido la violencia sexual, lugares dentro del transporte, hora y condición de la persona agredida en términos de estar sola o en compañía de terceros cuando se produjo la agresión); e) percepción de gravedad por tipo de violencia o agresión, conocimiento del carácter delictivo de la agresión y de la instancia de denuncia; y f) respuestas de las mujeres ante la violencia sexual (reacción en el momento de la agresión, denuncia y medidas de seguridad y protección).

Para establecer los distintos tipos de violencia sexual que las personas han experimentado como usuarios/as del transporte público y de la infraestructura de acceso, las investigadoras usaron como referencia las definiciones contenidas en la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para el Distrito

Federal y en el Código Penal para el Distrito Federal sobre daño sexual, violencia comunitaria y abuso sexual, identificando once manifestaciones de la violencia sexual, a saber:

- Piropos obscenos u ofensivos de carácter sexual
- Palabras ofensivas o despectivas respecto de la persona agredida o de las mujeres/hombres en general.
- Miradas morbosas sobre el cuerpo
- Toqueteos o manoseos con intenciones de carácter sexual
- Toqueteos o manoseos de genitales enfrente de la persona agredida
- Exhibición de genitales
- Recargar el cuerpo con intenciones de carácter sexual
- Fotos al cuerpo (o a parte de él) sin consentimiento
- Amenazas de ataque o abuso sexual
- Persecución con intención de atacarla/o sexualmente
- Relaciones sexuales forzadas u obligadas

Con el propósito de aprovechar al máximo el esfuerzo involucrado en la realización de las entrevistas, se estableció una selección aleatoria sistemática que garantizara la obtención de una muestra grande y representativa de la afluencia de hombres y mujeres que transitan por el CETRAM Tacubaya en un día laboral regular. La muestra fue conformada por 566 unidades muestrales con un margen de error de 4,2% que resulta de la aplicación de una fórmula de muestreo aleatorio simple para poblaciones finitas y un nivel de confianza de 95%. El procedimiento se llevó a cabo en un día laboral regular de la semana en el CETRAM seleccionado y en el horario que cubre el servicio del metro, para garantizar la representatividad de las mujeres y hombres que transitan por el CETRAM en un día de labores o de actividades regulares.

Los resultados de la encuesta confirmaron que existe una alta prevalencia de acciones de violencia sexual contra las personas que transitan por algún modo de transporte público en Ciudad de México. Específicamente, el 91% de las mujeres encuestadas reconocieron haber sido objeto, a lo largo de su vida, de al menos una de las manifestaciones de violencia consideradas en el estudio, ratificándose el dato arrojado por la Quinta Encuesta (9 de cada 10 mujeres han sido víctima de alguna forma de violencia sexual en el transporte público).

A la vez, el porcentaje de hombres que refirieron similar situación alcanzó a 62,8%, lo que sugiere que el problema también está presente en el género masculino. De todos modos, las mujeres padecen niveles significativamente mayores de violencia sexual en sus desplazamientos en la red de transporte público. Esto implica no sólo una prevalencia mayor de las distintas formas de agresión sexual o una mayor ocurrencia en los últimos doce meses, sino también, que la cantidad de veces que la mujer es agredida es significativamente más alta, lo cual tiende a ser todavía más acentuado en las agresiones que son percibidas de mayor gravedad.

Como es posible observar en el cuadro 4 (ver página siguiente), elaborado por la autoras del estudio con el propósito de mostrar una visión panorámica de los resultados de la encuesta, en todas las manifestaciones de violencia sexual consideradas en el estudio, las mujeres registran una prevalencia significativamente mayor. En la mayoría de los casos la diferencia entre los niveles de prevalencia de los hombres y las mujeres es de al menos dos o tres veces, existiendo casos en los cuales los niveles de violencia en mujeres es de cuatro a seis veces más altos (piropos obscenos u ofensivos de carácter sexual, 4,8 veces; amenazas de ataque o abuso sexual, 5,6 veces; persecución con intención de atacar sexualmente, 4,8 veces). Diferencias extremas se producen en los casos de exhibición de genitales (17,7 veces) y violaciones (no hay casos de hombres obligados o forzados a tener relaciones sexuales, pero sí mujeres). Asimismo, en las agresiones registradas en los últimos doce meses que precedieron al levantamiento de los

datos, las mujeres fueron agredidas también en una proporción significativamente mayor, destacando las manifestaciones de piropos obscenos u ofensivos de carácter sexual (4,6 veces), exhibición de genitales (9,4 veces) y amenazas de ataque o abuso sexual (4,1 veces). En general, en las agresiones registradas en los últimos doce meses, las mujeres padecieron situaciones de violencia sexual en el transporte público más de dos veces que las sufridas por los hombres, con la excepción de la tocación o manoseo de genitales enfrente de la persona agredida (1,5 veces).

Cuadro 4
Porcentaje de ocurrencia de las distintas manifestaciones de violencia sexual en largo plazo y último año, según sexo de la persona agredida, 2009
(Porcentajes y veces)

Manifestación violenta	Porcentaje de ocurrencia en largo plazo		Porcentaje de ocurrencia en último año		Último año %mujer/ % hombre
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
Piropos obscenos u ofensivos de carácter sexual	13,1	63,3	11,0	50,6	4,6
Palabras ofensivas o despectivas respecto de la persona o del género	20,1	49,4	15,1	37,1	2,5
Miradas morbosas sobre el cuerpo	23,2	74,2	18,1	61,0	3,4
Toqueteos o manoseos con intenciones de carácter sexual	18,1	47,7	13,4	31,1	2,3
Toqueteos o manoseos de genitales enfrente de la persona agredida	20,5	36,1	16,1	24,3	1,5
Exhibición de genitales	1,0	17,7	1,0	9,4	9,4
Recarga del cuerpo con intenciones de carácter sexual	31,5	72,7	23,1	53,2	2,3
Fotos al cuerpo sin consentimiento	3,7	7,9	3,3	7,1	2,2
Amenazas de ataque o de abuso sexual	8,0	44,9	7,0	28,8	4,1
Persecución con intención de atacar sexualmente	3,7	17,7	3,3	10,9	3,3
Relaciones sexuales forzadas u obligadas	0,0	1,5	0,0	0,8	NA

Fuente: Zermeño y Plácido (2009).

Los datos presentados en el cuadro 4 muestran no sólo que las mujeres enfrentan una mayor cantidad de situaciones de violencia que los hombres, sino también, estas agresiones son de mayor gravedad, lo que se refleja en la mayor cantidad de veces de mujeres agredidas respecto a los hombres agredidos en actos de violencia tales como las amenazas de ataque o de abuso sexual, la persecución con intención de atacar sexualmente, la exhibición de genitales y la violación, las cuales comprometen de forma decidida la integridad física y sexual de las personas (Zermeño y Plácido, 2009).

Al analizarse el detalle de las agresiones y su distribución por género, se constata que las manifestaciones de violencia más frecuentes la constituyen las miradas morbosas sobre el cuerpo en el caso de las mujeres (74,2% de prevalencia y 61% en los 12 meses precedentes) y la recarga del cuerpo con intenciones de carácter sexual en el caso de los hombres (31,5% de prevalencia y 23,1% en los 12 meses precedentes), lo que indica que hombres y mujeres no sólo están diferenciados por la proporción de personas que son agredidas, sino también, por el carácter de la principal agresión: abuso en el caso de los hombres, acoso en el caso de las mujeres.

En el caso de las mujeres predominan también la recarga del cuerpo con intenciones de carácter sexual (72,7% de prevalencia y 53,2% en los 12 meses precedentes) y los piropos obscenos u ofensivos de carácter sexual (63,3% de prevalencia y 50,8% en los 12 meses precedentes) entre las agresiones de mayor recurrencia, lo que significa que sufren en niveles altamente significativos agresiones clasificadas de abuso y de acoso. Los resultados de la encuesta muestran asimismo que también es significativa la cantidad de mujeres que han sido maltratadas con palabras ofensivas o despectivas, manoseadas o toqueteadas con intenciones de carácter sexual o que fueron amenazadas de ataque o abuso sexual (49,4%, 47,7% y 44,9%, respectivamente, en los registros de prevalencia; 37,1%, 31,1% y 28,8% en los 12 meses precedentes).

La información presentada en el cuadro 4 expone, así también, el detalle de las agresiones sexuales sufridas por los hombres en el transporte público. No obstante ser bastante más baja que las padecidas por las

mujeres, llama la atención que algunos tipos de agresión alcanzan una relevancia destacada. Así, por ejemplo, uno de cada tres hombres de la muestra ha sufrido recargas del cuerpo con intenciones de carácter sexual (31,5% del registro de prevalencia) y uno de cada cuatro en los doce meses precedentes (23,1%). Asimismo, las conductas de maltrato con palabras ofensivas o despectivas, las miradas morbosas y la tocación o manoseo de genitales enfrente de la persona agredida han afectado al menos a uno de cada cinco hombres de la muestra (20,1%, 23,2% y 20,5%, respectivamente, del registro de prevalencia), la mayor parte acontecida en los doce meses previos al levantamiento de la información.

En relación con esta última constatación, los resultados de la encuesta muestran que una parte importante de las agresiones se registran en los últimos doce meses previos al levantamiento de los datos, tanto en hombres como de mujeres. En las agresiones a estas últimas, sólo en los casos de exhibición de genitales y violaciones, las mujeres encuestadas que se identifican como víctimas sitúan la ocurrencia del hecho en un horizonte temporal superior a los doce meses en porcentajes cercanos al 50 por ciento. En las demás formas de agresión, las mujeres registran mayoritariamente la ocurrencia del hecho de violencia dentro del período de los últimos doce meses en porcentajes que oscilan entre el 61,6% (persecución con la intención de atacar sexualmente) y 89,9% (fotografías a su cuerpo, o a parte de él, sin consentimiento). En el caso de los hombres, la tendencia es todavía más acentuada, dado que el registro de la ocurrencia de las agresiones oscila entre el 73,3% (recarga del cuerpo con intenciones de carácter sexual) y 100% (exhibición de genitales). Estos antecedentes pueden sugerir dos cosas: primero, que la ocurrencia de agresiones habría aumentado en el período más reciente, lo que podría ser factible por el aumento de la población y el mayor número de usuarios de los servicios de transporte público que dicho aumento provoca; segundo, que las personas podrían bloquear en su memoria las agresiones producidas antes del período de los doce meses previos al levantamiento de la información, siendo más conscientes de las agresiones padecidas durante este período y no antes, lo que también es factible debido al carácter relativamente reciente de la problematización de estas conductas como agresión sexual y violencia por razones de género. La información disponible no permite establecer la validez de las afirmaciones expuestas, pero sí abren líneas de investigación en ambas direcciones.

Uno de los hallazgos más relevantes del estudio realizado por Zermeño y Plácido (2009) se refiere al hecho que la mayor violencia sexual ejercida sobre las mujeres en sus desplazamientos en la red de transporte público implica no sólo un mayor porcentaje de mujeres agredidas sexualmente, respecto del porcentaje de hombres agredidos, sino también, que la cantidad de veces que una mujer es agredida de diferentes formas es significativamente más alta que la cantidad de veces que un hombre es agredido, lo cual tiende a ser todavía más acentuado en las agresiones que son percibidas de mayor gravedad.

A las mujeres les sucede una mayor variedad de situaciones violentas. Según los datos arrojados por el estudio citado (ver cuadro 5), el mayor porcentaje de los hombres (37,2%) se sitúa en la categoría de aquellos que a lo largo de su vida nunca han sido agredidos sexualmente, seguido por el grupo de hombres que registran sólo un tipo de agresión (25,2%) o dos (16,4%). En contraste, los mayores niveles de prevalencia en el caso de las mujeres se encuentran en las categorías que incluyen 4 o más tipos diferentes de situaciones de violencia sexual en el transporte público a lo largo de sus vidas. Así, mientras un 66% de las mujeres han sido objeto de más de cuatro tipos de agresiones a lo largo de su vida, en el caso de los hombres esto sólo les ha ocurrido al 12%.

Cuadro 5
Cantidad de tipos de agresión sexual padecidas a lo largo de la vida por hombres y mujeres
en red de transporte público de Ciudad de México, 2009
(Cantidad de tipos de agresión y porcentajes)

		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Hombre	Recuento	111	75	49	27	18	11	4	2	1	0
	Porcentaje	37,2	25,2	16,4	9,1	6,0	3,7	1,3	0,7	0,3	0,0
Mujer	Recuento	24	18	22	26	40	46	36	22	20	11
	Porcentaje	9,1	6,8	8,3	9,8	15,1	17,4	13,6	8,3	7,5	4,2

Fuente: Zermeño y Plácido, 2009.

La información correspondiente a la cantidad de tipos de agresión sexual padecidas en los doce meses previos al levantamiento de los datos corrobora la tendencia de largo plazo: en el caso de los hombres, el 40,9% no fue agredido sexualmente bajo ninguna de las formas consideradas en el estudio y sólo el 10,2% registra la ocurrencia de al menos cuatro tipos de agresiones sobre su persona durante el período estudiado; en el caso de las mujeres, por el contrario, sólo un 20,6% no fue agredida sexualmente durante los 12 meses precedentes al levantamiento de los datos y casi la mitad de las mujeres de la muestra (48%) registra la ocurrencia de al menos cuatro tipos de agresiones sobre su persona (ver cuadro 6).

Cuadro 6
Cantidad de tipos de agresión sexual padecidas en el último año por hombres y mujeres
en red de transporte público de Ciudad de México, 2009
(Cantidad de tipos de agresión y porcentajes)

		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Hombre	Recuento	108	73	43	13	12	9	3	2	1	0	0
	Porcentaje	40,9	27,7	16,3	4,9	4,5	3,4	1,1	0,8	0,4	0,0	0,0
Mujer	Recuento	51	24	30	24	32	31	26	18	7	4	1
	Porcentaje	20,6	9,7	12,1	9,7	12,9	12,5	10,5	7,3	2,8	1,6	0,4

Fuente: Zermeño y Plácido, 2009.

En definitiva, a lo largo de su vida los hombres han padecido en promedio 1,4 tipos diferentes de situaciones de violencia sexual en el transporte público, mientras que las mujeres han sufrido en promedio 4,4 tipos de agresiones. En el período inmediatamente anterior al levantamiento de los datos (12 meses) la relación es bastante similar: los hombres vivieron en promedio 1,3 tipos de agresiones sexuales, en tanto las mujeres sufrieron 3,3 tipos de agresiones.

Las encuestas aplicadas en Ciudad de México han sentado un precedente en los demás países de la región, contribuyendo a elaborar diversas tipologías de conductas tildadas de acoso y abuso sexual en los medios de transporte público e infraestructura de acceso, la que probablemente será enriquecida y mejorada al construirse una metodología de investigación y análisis en los demás países de la región que aborden el problema.

C. La violencia de género en medios de transporte público en Lima

En Lima se han realizado varios estudios que contribuyeron a visibilizar el problema en los últimos años. Como resultado de la mayor visibilidad de las diversas situaciones de agresión sexual producidas en los espacios públicos, especialmente en los medios de transporte colectivos y en la infraestructura de acceso, las autoridades han puesto en marcha varios programas de acción sobre el problema y recientemente, en marzo de 2015, se ha aprobado una ley para prevenir y sancionar el acoso sexual en espacios públicos. Además la ciudad cuenta con redes sociales que están preocupadas por el tema y que representan una vía no institucional de presión ciudadana sobre las autoridades.

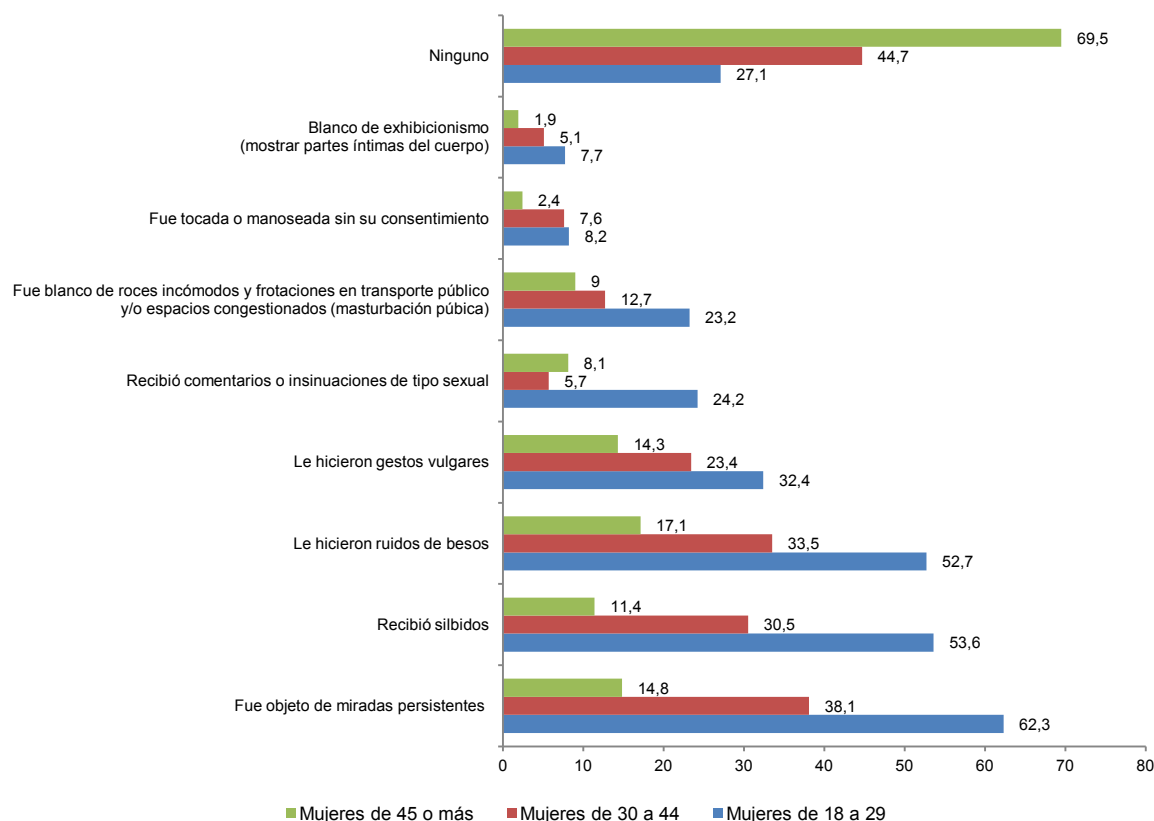
La encuesta más reciente fue realizada en marzo del 2013 por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú en marzo del 2013 (Macassi, 2013). Al igual que varias de las encuestas realizadas en la región, la encuesta del Instituto de Opinión Pública de la PUC del Perú trata sobre el tema de “Acoso sexual callejero” en general, y no, específicamente, sobre conductas de violencia de género en los medios de transporte, si bien los incluye.

Como sea, los principales hallazgos de este estudio son:

- el grupo de mujeres más afectado es de las mujeres jóvenes, entre 18 y 29 años (sólo el 27,1% de las mujeres de este grupo de edad no ha sido objeto de agresiones con connotación sexual);

- a nivel nacional siete de cada diez mujeres entrevistadas de entre 18 a 29 años señaló haber sido blanco de al menos una modalidad de acoso sexual callejero en los últimos seis meses;
- en Lima Metropolitana, esta relación aumenta a nueve de cada diez mujeres en este grupo etario;
- no obstante que la conducta más frecuente es la de recibir miradas persistentes (62,3% de las mujeres entrevistadas pertenecientes al rango de edad comprendido entre 18 y 29 años, y 38,1% de las mujeres entre 30 y 44 años), el 23,2% de las mujeres más jóvenes fueron objeto de roces incómodos y otro 8,2% fue tocada o manoseada sin su consentimiento (ver gráfico 10).

Gráfico 10
Entrevistadas que registran experiencias de acoso y/o abuso sexual en los últimos seis meses en espacios públicos del Perú por grupo de edad, 2013
 (Porcentaje)



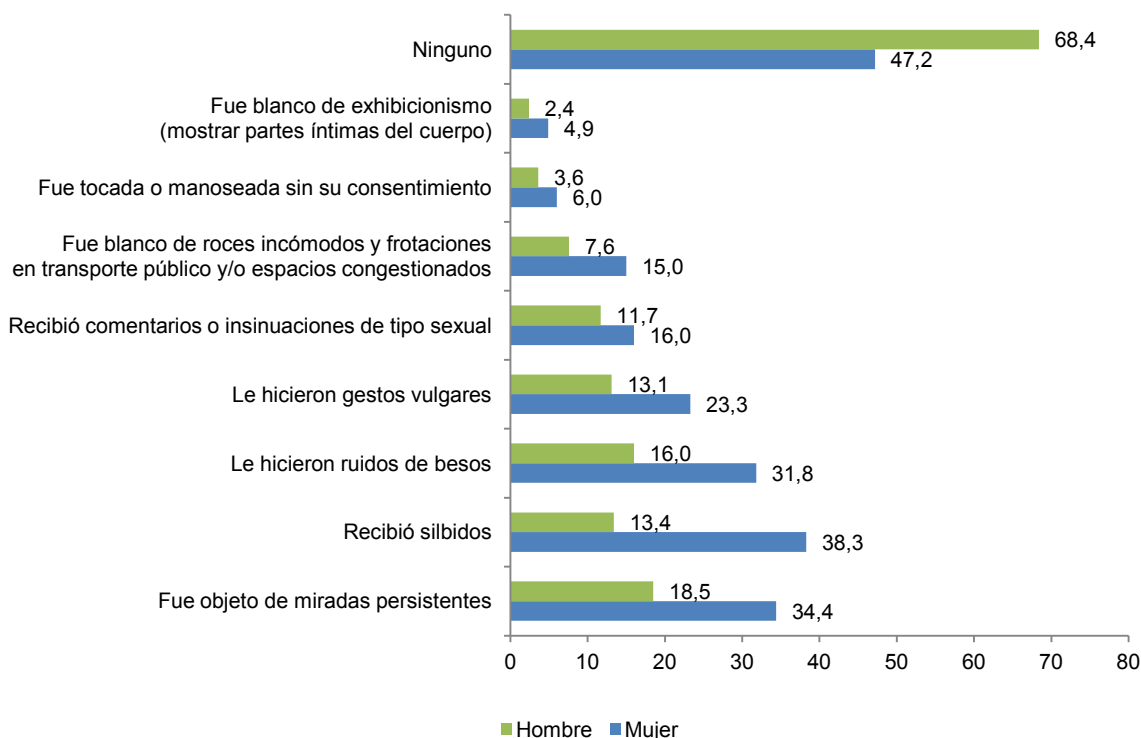
Fuente: Instituto de Opinión Pública, Pontificia Universidad Católica del Perú (2013).

Según los datos arrojados por la encuesta citada, las prácticas de acoso y/o abuso que se mencionan con mayor frecuencia son aquellas que están fuera de los márgenes legales y que son naturalizadas socialmente: silbidos, miradas persistentes e incómodas y ruidos de besos. La recurrencia de estas prácticas se produce incluso en el rango de mujeres de mayor edad (45 o más años), aunque en el caso de las mujeres más jóvenes es mayor el número de afectadas (más del 50% del total de mujeres encuestadas pertenecientes al rango de edad más bajo).

Otra información relevante que deriva de la encuesta citada se refiere al alto porcentaje de entrevistados/as que registran experiencias de acoso y/o abuso sexual, independiente del sexo de la persona agredida, en los seis meses previos al levantamiento de datos: 52,8% de las mujeres y 32,6% de los hombres. Es decir, en un período relativamente corto de tiempo, seis meses, más de la mitad de las

mujeres y cerca de un tercio de los hombres registran experiencias de acoso y/o abuso sexual en los espacios públicos y medios de transporte de Lima (ver gráfico 11).

Gráfico 11
Porcentaje de entrevistados/as que registran experiencias de acoso y/o abuso sexual en los últimos seis meses en espacios públicos del Perú, 2013
 (Porcentaje)



Fuente: Encuesta Acoso Callejero, Instituto de Opinión Pública, Perú.

La información referente a los tipos de acoso y abuso padecidos por las personas encuestadas revela que en los seis meses previos al levantamiento de la información, el 6% de las mujeres y el 3,6% de los hombres fueron “toqueteadas/os” o “manoseadas/os” sin su consentimiento, en tanto un 15% de las mujeres y un 7,6% de los hombres sufrieron roces incómodos y frotamientos contra terceros en medios de transporte público y/o en espacios congestionados. Porcentajes levemente superiores recibieron comentarios e insinuaciones de tipo sexual (16% de las mujeres y 11,7% de los hombres). Es muy posible que estos porcentajes sean más altos si acaso se extiende el período de ocurrencia de los hechos de seis meses a un año, por ejemplo.

La encuesta realizada por el Instituto de Opinión Pública de la PUC del Perú definió la siguiente tipología de las conductas de acoso y abuso sexual en los espacios públicos y medios de transporte:

- Tocamientos o “manoseos”
- Roces incómodos y frotamientos contra terceros en transporte público y/o espacios congestionados...
- Exhibicionismo (mostrar partes íntimas del cuerpo)
- Comentarios e insinuaciones de tipo sexual
- Gestos vulgares
- Miradas persistentes e incómodas
- Ruidos de besos
- Silbidos

De un total de 1.203 personas encuestadas a nivel nacional, el 92,5% considera que tales actos, incluyendo comentarios e insinuaciones sexuales, gestos vulgares y miradas persistentes e incómodas, deberían ser sancionados. Esto representa un avance importante a nivel de conciencia ciudadana sobre la necesidad de respetar los derechos de las personas a desplazarse por los espacios públicos sin ser objeto de actos de violencia por razones de género, lo que implica que determinadas conductas podrían perder progresivamente su “naturalidad” en términos sociales. Sin embargo, este será un proceso todavía de difícil tránsito. De hecho, entre las razones más frecuentes que explican el acoso sexual callejero, para los mismos entrevistados/as que se manifiestan a favor de las sanciones, sigue destacando en primer lugar el vestuario de las víctimas de la agresión. Del total de las/os encuestados/as en Lima, el 8,3% está “muy de acuerdo” y el 71,3% está de acuerdo, con que las mujeres que se visten de “determinada forma” se exponen a que se les falte el respeto. En gran medida, estas cifras se insertan en una lógica que opera de manera cotidiana y bastante práctica: “Como te ven, te tratan” y “Hay que ser y parecer”, y hacen caso omiso del derecho de las personas a decidir libremente su forma de vestir.

D. La violencia de género en medios de transporte público en Santiago

De las áreas metropolitanas en estudio, Santiago parece ser la más retrasada en identificar y visibilizar el problema, al punto que el acoso callejero o determinadas situaciones de abuso no son reconocidas como forma de violencia por razones de género en la institucionalidad chilena, en especial las que se producen en los medios de transporte e infraestructura de acceso. De esta manera, ni Chile ni las principales aglomeraciones urbanas de este país cuentan con diagnósticos del problema, políticas y programas, ni tampoco se aprecian iniciativas de parte del Estado que aborden el problema. De hecho, su discusión no ha formado parte de la agenda pública y sólo empezó a adquirir alguna relevancia cuando se puso en cuestión el nombramiento de un alto funcionario del Estado, en marzo del 2014, que enfrentaba una demanda civil por conductas de abuso en el metro de Santiago. Recientemente, en marzo de 2015, un grupo de parlamentarios/as se hizo cargo del problema y presentó al Congreso Nacional un proyecto de ley, cuyas principales características se exponen en el capítulo siguiente.

En Chile se han realizado dos encuestas sobre violencia de género en espacios públicos y medios de transporte público. Una de ellas es la base del “Estudio de Acoso y Abuso Sexual en lugares públicos y medios de transporte colectivo”, encargado por SERNAM¹³ a la consultora Voces Research el segundo semestre del año 2011, y cuyos resultados se entregaron en 2012. En esta encuesta se construyó una muestra de 1.284 personas, integrada por hombres (40%) y mujeres (60%) entre 18 y 65 años, residentes en zonas urbanas de la Región Metropolitana, a las cuales se le aplicó una entrevista telefónica.

La segunda encuesta fue realizada por un organismo no gubernamental (Observatorio de Acoso Callejero, OCAC) en febrero del 2014, asociada a la apertura de un sitio en Facebook. Aprovechando las herramientas que se desarrollan en el marco de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), las investigadoras de OCAC aplicaron una encuesta en línea a nivel nacional, con una concentración de 75% de la muestra en el área territorial del Gran Santiago. Este estudio se estructuró sobre la base de un cuestionario cerrado que se mantuvo en la página de Facebook entre el 18 y 28 de febrero de 2014. La edad de los/as encuestados/as fluctuó entre 12 y 64 años, e incluyó a 3.234 personas, de las cuales 3.089 son mujeres (95,8%) y 144 son hombres (4,2%).

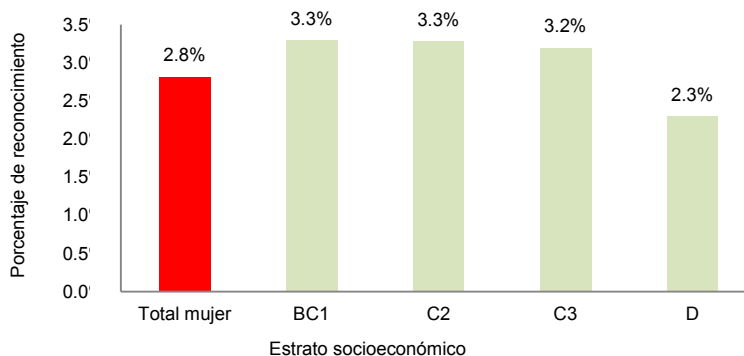
1. Encuesta encargada por SERNAM

El primer tema que aborda la encuesta encargada por SERNAM dice relación con la necesidad de dimensionar el problema asociado con los actos de acoso y abuso sexual en los espacios públicos y medios de transporte de Santiago y el reconocimiento de tales conductas por parte de los traseúntes y usuarios del transporte público, lo que arroja una primera idea acerca del grado de invisibilidad del

¹³ SERNAM: Servicio Nacional de la Mujer, organismo público del Gobierno de Chile que promueve la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

problema. El primer dato proporcionado por la encuesta señala que un 10% de los hombres y un 28% de las mujeres encuestadas reconocen haber sufrido algún tipo de acoso o abuso. Al analizar las respuestas según el sexo y nivel socioeconómico de las personas encuestadas, se sostiene que entre las mujeres existiría un mayor reconocimiento de estas situaciones en los estratos socioeconómicos más altos (alrededor de un tercio de las mujeres encuestadas) y que aumentaría la sensibilidad para reconocer las agresiones conforme aumenta la edad (SERNAM/Voces Research, 2012).

Gráfico 12
Santiago: Reconocimiento de abuso o acoso sexual
en mujeres por grupo socioeconómico, 2011
(En porcentajes)

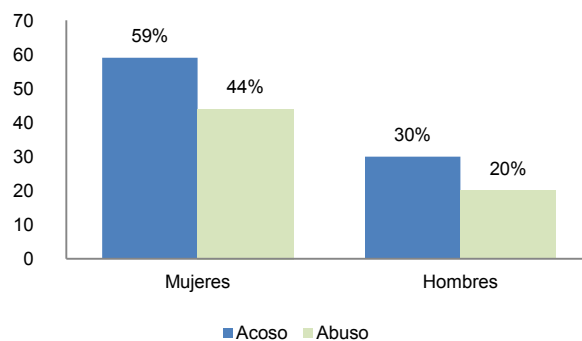


Fuente: Encuesta SERNAM/Voces Research (2012).

¿Es este el nivel de agresión que sufren las mujeres de Santiago en los espacios públicos? ¿Son las mujeres pertenecientes al grupo socioeconómico más alto las que sufren un mayor nivel de agresión? ¿Es efectivo que las mujeres más pobres y mayormente usuarias del transporte público son las menos agredidas, o más bien son las que reconocen menos los actos de agresión vía “naturalización” de tales conductas? El estudio de SERNAM/Voces Research (2012) confiesa que no es posible dimensionar cuánto de estas cifras se debe a un mayor reconocimiento y cuánto responde a una mayor presencia del fenómeno.

Un mecanismo de validación de los antecedentes expuestos consistió en pedir a las personas encuestadas que, dentro de una lista de situaciones, identificaran cuáles han padecido y en qué momento de la vida: niñez, adolescencia, adultez. De acuerdo con los datos obtenidos, se constató que la prevalencia es mucho mayor que la reconocida en primera instancia: en el caso de las mujeres se detecta una prevalencia de 59% para acosos y 44% para abusos, mientras que en el caso de los hombres la cifra es de 30 y 20% respectivamente (SERNAM/Voces Research, 2012).

Gráfico 13
Santiago: prevalencia de acoso/abuso. Situaciones específicas
señaladas y agrupadas en las categorías por sexo, 2011
(En porcentajes)

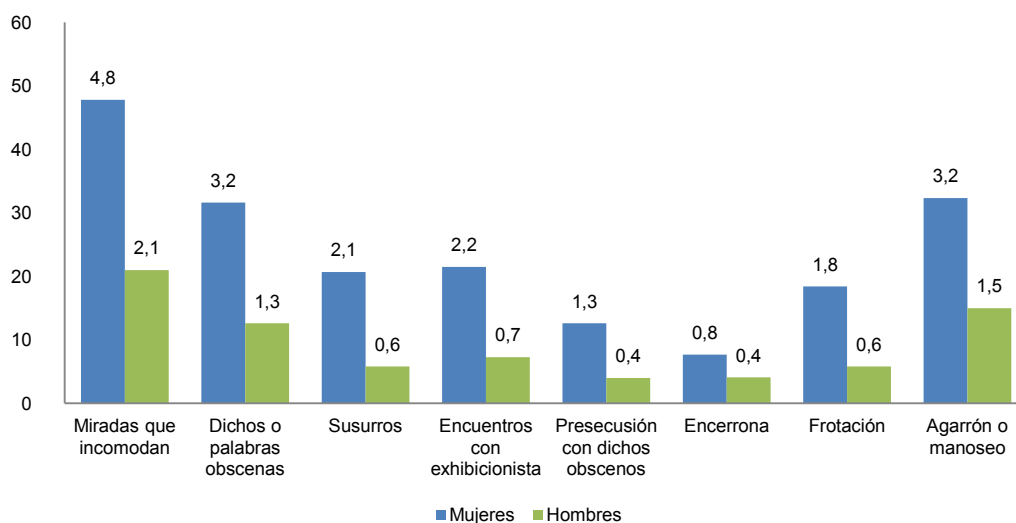


Fuente: Encuesta SERNAM/Voces Research (2012).

La diferencia entre el reconocimiento de haber sido víctima de alguna forma de agresión sexual (gráfico 13) y la identificación de la ocurrencia de determinadas formas específicas de agresiones (gráfico 14), da cuenta de la invisibilidad del problema: entre dos y tres veces en el caso de los hombres y de dos veces en el caso de las mujeres. De acuerdo con SERNAM/Voces Research (2012), los hombres serían menos conscientes de haber sido víctimas de acoso y/o abuso, lo cual se explicaría por las representaciones sociales de género.

Un segundo dato de interés que arrojó la encuesta de SERNAM/Voces Research (2012) se relaciona con los tipos de agresiones sexuales predominantes en Santiago padecidas por hombres y mujeres. De manera similar a lo observado en otros países latinoamericanos, las agresiones más recurrentes son algunas de aquellas que están fuera de los márgenes legales y que son naturalizadas socialmente (miradas que incomodan, principalmente hechas a mujeres, 47,8%). Sin embargo, los actos de abuso tienden a afectar a una mayor cantidad de personas que en otras ciudades (por ejemplo, Lima), tanto los cometidos sobre mujeres como hombres. Así, 32,3% de las mujeres encuestadas (y 15% de los hombres) declaran haber sufrido “agarrones” o “manoseos” no consentidos en espacios públicos, y 18,4% (5,8% de los hombres) frotaciones o roces incómodos.

Gráfico 14
Agresiones en espacios públicos declaradas por hombres y mujeres del Gran Santiago, 2011
(En porcentajes)



Fuente: Encuesta SERNAM/Research (2012).

La información presentada en el gráfico 15 revelaría dos antecedentes importantes: primero, que las situaciones de abuso representan un porcentaje importante de las de acoso, tanto en hombres como en mujeres, lo que implica, en alguna medida, que las situaciones de violencia de género no sólo dan lugar a hechos que pueden ser controversiales y que se relacionan con la percepción de las víctimas respecto de la intencionalidad de las conductas de los agresores, sino también, y de manera significativa, a agresiones físicas que no dejan lugar a interpretaciones sobre su intencionalidad. El segundo aspecto es el porcentaje de hombres que declaran haber sido víctimas de conductas abusivas, que aun siendo notoriamente inferiores al porcentaje de mujeres agredidas por el mismo tipo de conductas, son cifras significativas en sí mismas en tanto pueden estar dando cuenta de la agresión ejercida sobre varones adolescentes.

Un tercer aspecto que la encuesta del SERNAM/Voces Research aborda es la posición ciudadana frente al acoso sexual en los espacios públicos en el Gran Santiago.

Los datos de la encuesta señalan que una importante mayoría de las personas encuestadas, 79%, opina que el acoso y abuso sexual son delitos que deben ser castigados, lo que hace necesario legislar al

respecto (72,5%). Claramente, una mayor proporción de mujeres está a favor de castigar el acoso y abuso sexual cometidos en espacios públicos (84,5%) y a legislar sobre el particular (79,3%), muy por encima de la proporción de hombres que emiten una opinión favorable (73% y 65,7%, respectivamente). Esta mayor inclinación de las mujeres a favor de contar con una regulación efectiva refleja la distinta percepción de los niveles de seguridad que ofrece la ciudad de Santiago: el 79% de las mujeres entrevistadas considera a Santiago una ciudad insegura (contra el 59% de los hombres). Dentro de las mujeres, la sensación de inseguridad es mayor en los estratos socioeconómicos más bajos y conforme aumenta la edad de las mujeres entrevistadas.

Cuadro 7
Santiago: Percepción ciudadana frente al acoso sexual
en los espacios públicos, 2012
(En porcentajes)

Afirmaciones	Hombres	Mujeres	Promedio
El acoso sexual es un delito que debe ser castigado	73,0	84,5	79,0
Considera que para disminuir su incidencia es necesario legislar al respecto y penalizarlo severamente	65,7	79,3	72,5
Sensación de inseguridad en la ciudad de Santiago	59,0	79,0	69,0
De acuerdo en que para disminuir los acosos es necesario tomar precauciones y evitar salir de noche	53,5	61,0	57,3
Para disminuir el acoso es recomendable usar ropa más holgada y menos ceñida	50,5	52,1	51,3
Tengo derecho a andar tranquilo/a a cualquier hora y vestirme como quiera sin que nadie me moleste	67,5	75,8	71,2
Existe tanto acoso sexual porque se permite que así sea	55,6	47,1	51,4
El acoso es una enfermedad que tiene que ver con no poder controlar los impulsos	60,7	54,9	57,85
En realidad no hay forma de evitar el acoso	51,24

Fuente: Estudio Acoso y abuso sexual en lugares públicos y medios de transporte colectivo, SERNAM, 2012.

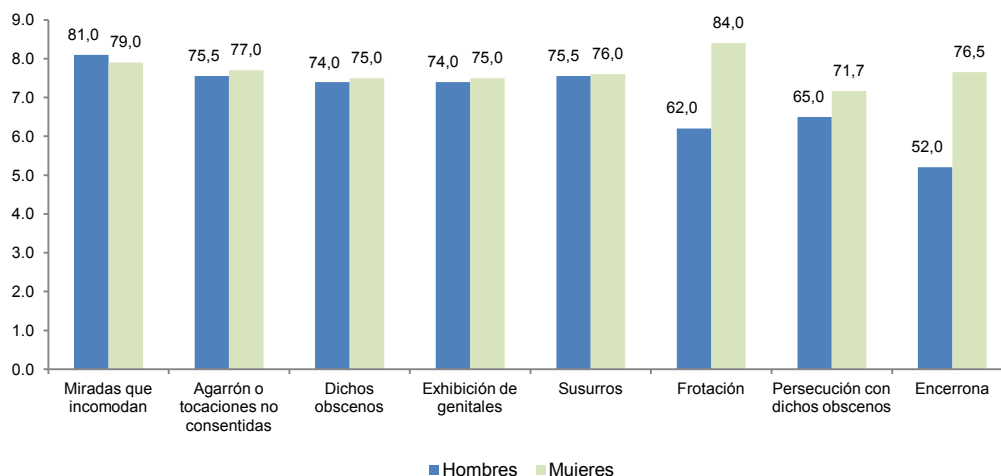
No obstante el predominio de opiniones favorables acerca de la necesidad de castigar los actos de violencia de género cometidos en los espacios públicos, incluyendo a los medios de transporte, y de legislar en consecuencia, la encuesta revela que en la subconsciencia de los entrevistados persisten construcciones del sentido común patriarcal que incorporan las lógicas de control en las víctimas, responsabilizándolas del problema. Así, por ejemplo, un 57,3% de las personas encuestadas está de acuerdo en que para disminuir los acosos es necesario tomar precauciones y evitar salir de noche (61% en mujeres y 53,5% en hombres) y un 51,3% está de acuerdo con que es recomendable que las mujeres usen ropa más holgada y menos ceñida (52,1% en mujeres frente a un 50,5% en hombres), lo que focaliza el meollo del problema en la conducta de las víctimas y no en la de sus agresores. Asimismo, un 57,9% de las personas encuestadas opinan que el acoso es una enfermedad que tiene que ver con no poder controlar los impulsos (60,7% en mujeres y 54,9% en hombres), lo que deriva en que se mitigue la responsabilidad de los agresores. De hecho, sólo un 27% de las personas encuestadas está en desacuerdo con considerar el acoso como una enfermedad que tiene que ver con la imposibilidad de controlar los impulsos. No es extraño, entonces, que más de la mitad de las personas encuestadas (51,2%) considere que “en realidad no hay forma de evitar el acoso”.

Estos porcentajes muestran, en alguna medida, que a pesar de la consciencia del problema, más del 50% de los entrevistados no considera el derecho de todos/as a ocupar la ciudad y el transporte público sin requerir medidas que restrinjan la libertad de movimiento. Pese a ello, un 71,2% reconoce el derecho a utilizar la vía pública a cualquier hora y a vestirse como le parezca pertinente.

Un último aspecto de la encuesta de SERNAM/Voces Research que debe ser relevado tiene que ver con el mentís de algunos mitos que prevalecen, a nivel del conocimiento colectivo y del discurso habitual de las personas, sobre la agresión sexual en los espacios públicos, a saber: a) los ataques son

cometidos mayoritariamente en lugares solitarios, b) la mayoría de los ataques se producen de noche. La información generada por la encuesta citada demuestra lo contrario: más del 70% de las agresiones se producen en espacios donde hay más gente e incluso aglomeraciones (ver gráfico 15), y la mayor parte de las agresiones sexuales se producen de día.

Gráfico 15
Santiago: Porcentaje de agresiones que ocurrieron en lugares donde había más gente
(En porcentajes)



Fuente: Encuesta SERNAM/Research (2012).

Los lugares donde ocurren principalmente las agresiones no son espacios solitarios, sino los modos de transporte público y la infraestructura vial. Según los datos proporcionados por la encuesta de SERNAM/Voces Research, entre un 40 y un 50 por ciento de las agresiones ocurren en el autobús, entre un 20 y un 30% ocurre en la calle mientras las personas se desplazan y entre un 15 y 20% en el metro. La diferencia en la ocurrencia de este tipo de situaciones entre el autobús y el metro es prácticamente el doble, que sumadas constituyen entre el 45 y el 70% de las agresiones ocurridas en espacios públicos. Para todos los tipos de agresión considerados en la encuesta el autobús aparece como el espacio público donde ocurre la mayor cantidad de acosos y abusos sexuales, no siendo desconocido que las habituales aglomeraciones que se generan a las horas de mayor afluencia son propicias a estas dinámicas.

En relación al metro, un dato sobre conductas de abuso que debe ser investigado más a fondo es el mayor porcentaje de hombres que han sido víctimas de “manoseos” y “agarrones” (28%) respecto al porcentaje de mujeres abusadas de la misma manera (15%), lo que podría estar focalizado en adolescentes. Este es un antecedente a tener en cuenta al evaluarse las políticas de segregación de los usuarios del transporte público que se han implementado en algunas ciudades.

Un antecedente adicional revelado por la encuesta de SERNAM/Voces Research se refiere a las características del agresor, aspecto pocas veces considerado en los estudios consultados: entre el 70 y 80 por ciento de los sucesos, el agresor es un hombre que anda solo y entre 10 y 15 por ciento es una mujer que anda sola. Este hallazgo también podría ser un antecedente de gran valor para evaluar las políticas de segregación de los usuarios del transporte público.

Por otra parte, los datos arrojados por la encuesta muestran que entre un 30 y 40% de las agresiones se producen entre las 18 y 21 horas, en tanto otro porcentaje importante, entre 20 y 25%, se produce durante la mañana (entre las 6 AM y las 12 PM). Asimismo, entre un 15 y 20% de las agresiones ocurren a media tarde, entre las 15 y las 18 PM. La distribución de las agresiones según el horario de ocurrencia es similar para hombres y para mujeres, con excepción de la mañana, tramo horario que concentra la mayor cantidad de agresiones sexuales en contra de las mujeres.

Esta mayor frecuencia de casos de agresión sobre las mujeres durante la mañana está diferenciada por sector socioeconómico: en este horario la prevalencia aumenta considerablemente para todos los tipos de agresiones sobre las mujeres pertenecientes al estrato socioeconómico D, el de menor ingreso. Esto puede explicarse por el mayor tiempo promedio de traslado que emplean las mujeres pobres para llegar a su trabajo o a su lugar de estudio, debiendo salir de sus hogares cuando está oscuro y esperar más tiempo a su medio de transporte. Claramente también influye el hecho de que sean las mujeres de los estratos socioeconómicos más bajos las que viajan más en autobús y metro, siendo necesario la mayoría de las veces caminar mayores distancias para llegar al paradero del autobús o a la estación de metro.

2. Encuesta de acoso y abuso callejero (OCAC, 2014)

La encuesta realizada por el Observatorio de Acoso Callejero (OCAC) profundiza y detalla varios de los hallazgos revelados por el estudio encargado por SERNAM, permitiendo un mejor conocimiento de la realidad del acoso y abuso sexual en el transporte público de Santiago y en la infraestructura de acceso. En este sentido, más que confirmar o rebatir las principales afirmaciones y conclusiones del estudio encargado por SERNAM a Voces Research, la encuesta realizada por OCAC lo complementa y pone sobre el tapete elementos que no habían sido visualizados con tanta claridad en el estudio SERNAM/Voces Research. Esto fue posible porque el estudio del OCAC se construye sobre una muestra mayor de casos y considera una participación de mujeres más alta en su composición (95,8% del total de personas encuestadas). Si bien esto último afecta el carácter aleatorio de la muestra y su distribución normal —lo que puede sobrerrepresentar algunas de las situaciones de acoso y abuso que la encuesta estudia—, amplía de modo significativo el espectro de temas a considerar en la evaluación general del problema y, muy especialmente, en el ámbito de la agresión sexual sobre las mujeres en el transporte público y la infraestructura de acceso.

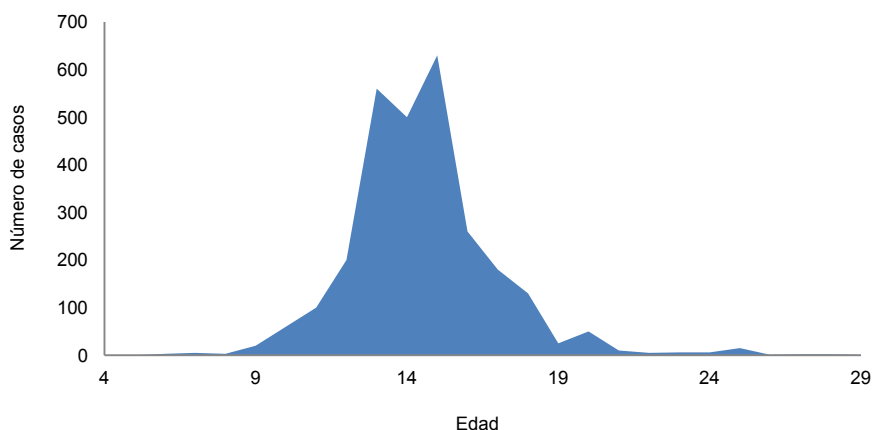
Además no es menor la incidencia de construir la muestra a partir de un sitio en Facebook, lo que la circunscribe al segmento de la población más tecnologizado y de mayor acceso a las nuevas TIC, es decir, a los grupos etáricos más jóvenes. De hecho, la muestra del estudio del OCAC tiene un claro sesgo a favor de las personas que estudian en la educación superior (46%), porcentaje similar al de las personas que trabajan (47%), distribuyéndose el porcentaje restante entre estudiantes de educación media y básica, y dueñas de casa. Esta distribución contrasta notoriamente con los antecedentes sobre “motivos de viaje” establecidos por el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, de Chile, que asignan una mayor relevancia a los desplazamientos por necesidades de acceso a servicios y una menor importancia a los viajes por motivos de estudio, todo lo cual incide en el peso relativo de los grupos de edad que se desplazan por Santiago (ver sección E del capítulo II de este trabajo).

No es extraño, entonces, que en la muestra de las personas encuestadas por OCAC se aprecie una importante presencia de jóvenes entre 21 y 25 años (40% de la muestra), seguida por los rangos de 26 a 30 años y de 16 a 20 años. Esta mayor segmentación por edad de las personas encuestadas, principalmente mujeres, permitió establecer algunas precisiones importantes respecto a la edad de las personas agredidas en situaciones extremas de violencia de género en espacios públicos: a) los casos traumáticos de acoso callejero ocurren en promedio a los 18 años, siendo común sufrírselos entre los 10 y 25 años; b) si bien los casos de violación son menores en términos de frecuencia, es preocupante que el promedio de edad de las víctimas de este delito sean 16 años y las víctimas de agarrones, exhibicionismo y persecución tengan entre 17 y 18 años; c) las víctimas de otras formas de acoso menos graves, como los piropos suaves y agresivos y los sonidos, tienen en promedio entre 19 y 20 años. Estos antecedentes dejan entrever la posición de vulnerabilidad de las/os escolares y la aparente preferencia de los agresores por acosar a mujeres más jóvenes, que pueden tener menos habilidades y capacidades para defenderse que las de una mujer adulta. De esta información se colige que las principales víctimas de acoso callejero serían niñas y jóvenes que se movilizan en el transporte público, inferiéndose que se trata de escolares y mujeres jóvenes que no tienen acceso a automóviles u otro medio de transporte.

Otro antecedente develado por el estudio del OCAC en relación con la edad de las mujeres agredidas en los espacios públicos lo constituye la edad que tienen cuando padecen su primera experiencia de acoso y/o abuso en el transporte público e infraestructura de acceso. De acuerdo a la

información de OCAC, las mujeres comienzan a sufrir acoso, en promedio, a partir de los 14 años, aunque en muchos casos el acoso comienza entre los 9 o 10 años y continúa fuertemente hasta los 18, produciéndose el período de mayor frecuencia entre los 12 y los 15 años. Las víctimas más frecuentes son jóvenes estudiantes, pertenecientes a familias de nivel socioeconómico medio y medio bajo.

Gráfico 16
Chile: Edad de mujeres al registrarse primeras experiencias
de acoso recurrente, 2014
 (Número de casos)



Fuente: OCAC, 2014

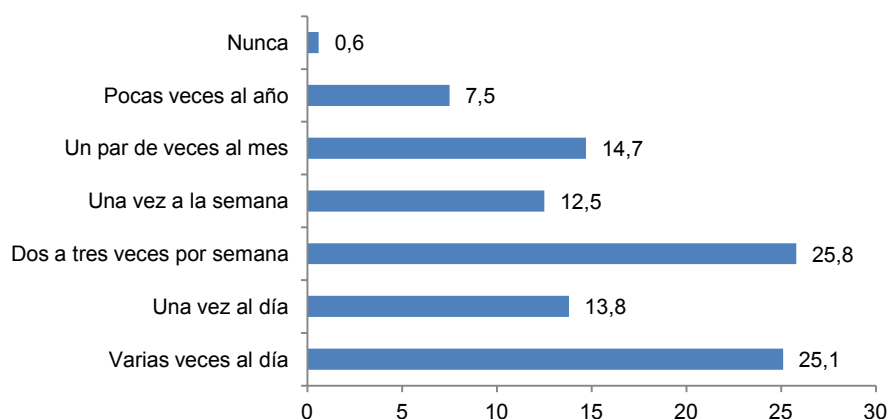
Un segundo aporte del estudio realizado por el OCAC lo constituye el análisis de la falta de protección de las víctimas de la agresión sexual en el transporte público y la infraestructura de acceso, que se produce como resultado de los vacíos existentes en la normativa legal chilena y de la inexistencia de políticas públicas sobre el particular. A diferencia del documento de SERNAM/Voces Research, que sólo identifica el vacío legal en la normativa chilena, el estudio del OCAC entiende dicho vacío en el marco de la carencia de políticas públicas orientadas a enfrentar y subsanar el problema. Puesto en otros términos, en Chile las áreas de responsabilidad pública y legal relativas a la agresión sexual se enfocan en el acoso laboral, y en los delitos de violación, estupro, abuso de menores y violencia doméstica (e intrafamiliar). Por lo tanto, concluye el estudio del OCAC, toda forma de agresión de connotación sexual producida en el espacio o vía pública que no sea violación, carece de un recurso legal o de política pública que se encargue de educar, formar, asesorar, orientar o en su respectivo caso, sancionar seriamente (OCAC, 2014). Esta precariedad de la normativa legal, agravada por la inexistencia de políticas públicas, deriva en que el acoso callejero no sea reconocido como forma de violencia de género en Chile. El efecto práctico de esta situación es que en Chile no existe tipificación del delito ni normas legales que permitan sancionar los distintos tipos de abusos y acosos, quedando el problema abierto a la interpretación y a la imposibilidad de aplicar una sanción.

Un tercer aspecto del estudio llevado a cabo por el OCAC es la cuantificación del problema general de la violencia de género en el transporte público y la infraestructura de acceso, en lo que coincide con los resultados de la encuesta encargada por SERNAM en sus características principales. El tipo de acoso más recurrente que devela la encuesta son los silbidos y otros sonidos, como besos, jadeos, bocinazos, y las miradas lascivas (más del 90% de las mujeres encuestadas reconocen haber sufrido acosos de este tipo). En segundo lugar, los piropos agresivos que hacen alusión al cuerpo y al acto sexual (72% de las mujeres encuestadas). Por otra parte, el 60% de las mujeres encuestadas ha experimentado acercamientos intimidantes, contacto físico leve y hablar al oído. En definitiva, deduce el estudio, 6 de cada 10 mujeres ha sufrido algún tipo de acoso sexual en los espacios públicos de la ciudad. Asimismo, un tercio de las mujeres encuestadas ha sufrido formas graves de acoso callejero, tales como agarrones de senos, trasero o vulva y “punteos” (estos se refieren a la presión de genitales sobre el cuerpo de la afectada, situación que es la más frecuente en el transporte público o lugares con mucha afluencia). Otras

expresiones del problema son las persecuciones en auto o bicicleta, el exhibicionismo o la masturbación pública. El estudio consigna que un 3,4% de las víctimas han sido violadas.

Uno de los aspectos más valiosos de la encuesta del OCAC es el relacionado con la frecuencia del acoso sexual que los/as usuarios/as del transporte público y de la infraestructura de acceso padecen en su desplazamiento por Santiago y demás ciudades del país. La información arrojada por la encuesta señala que un 40% de las personas encuestadas es acosada diariamente y que más del 77% es acosada al menos una vez a la semana. Estos datos demuestran que el acoso sexual en el transporte público y en la infraestructura de acceso no es un evento aislado en el devenir cotidiano de los usuarios/as, sino un hecho reiterado en el tiempo, lo cual, junto a su masividad, devela su naturaleza como problema que debe ser enfrentado desde la política y no sólo desde la regulación de las conductas individuales.

Gráfico 17
Chile: Recurrencia de alguna forma de acoso
en espacios públicos, 2014
(En porcentajes)



Fuente: OCAC, 2014.

Otro de los aportes de la encuesta del OCAC se refiere a la invisibilidad de las agresiones, que dice relación no sólo con el no reconocimiento de conductas o actos como acoso o abuso sexual, o más genéricamente, como expresión de conductas de violencia por razones de género (lo que fue develado en la encuesta encargada por el SERNAM a Voces Research), sino la invisibilidad que las víctimas deciden establecer por diversas razones, sea por desconfianza en los agentes de la autoridad (como se apreció en el caso de Ciudad de México), por falta de credibilidad en los mecanismos institucionales y normativa legal sobre la utilidad de la denuncia, la inexistencia de mecanismos de apoyo a las personas agredidas, o problemas de pudor y vergüenza de exponer a terceros situaciones que perciben como parte de su intimidad. Los datos arrojados por la encuesta muestran que el acoso callejero no es denunciado ante organismos institucionales: un 5% de de las mujeres encuestadas informó a alguna autoridad y un 40% no le contó a nadie lo sucedido, en tanto un 38% lo hace con familiares y un 17% con amigos/as. Esto sugiere, entonces, que la cifra oculta de la violencia de género en el transporte público e infraestructura de acceso puede llegar a ser bastante alta al ser un problema que se oculta y se comparte únicamente con las personas más cercanas.

Finalmente, los resultados de la encuesta del OCAC contribuyen a establecer las áreas territoriales de Santiago en las que tiene mayor presencia la ocurrencia del delito de abuso o acoso sexual, identificando a las comunas de Santiago Centro, Ñuñoa y Providencia las zonas de la Región Metropolitana donde ocurren con mayor frecuencia las conductas definidas como tactaciones no consentidas o “agarrones”, la frotación o acercamiento íntimo no consentido, e incluso exhibicionismo de órganos genitales y masturbación pública.

Cuadro 8
Chile: Comunas con más experiencias traumáticas de acoso callejero
(Número de casos)

Lugar	Comuna	Región	Casos	Formas de acoso más comunes
1	Santiago	Metropolitana	449	Acercamiento intimidante, agarrones
2	Niñoa	Metropolitana	247	Agarrones, exhibicionismo
3	Providencia	Metropolitana	216	Agarrones, exhibicionismo
4	Las Condes	Metropolitana	187	Agarrones, persecución
5	Maipú	Metropolitana	168	Agarrones, exhibicionismo
6	La Florida	Metropolitana	140	Agarrones, exhibicionismo
7	Puente Alto	Metropolitana	123	Agarrones, exhibicionismo
8	La Reina	Metropolitana	93	Agarrones, persecución
9	Valparaíso	Valparaíso	93	Agarrones, exhibicionismo
10	Viña del Mar	Valparaíso	78	Agarrones, persecución

Fuente: OCAC, 2014.

En marzo de 2015, sobre la base de los estudios analizados en esta sección (y una actualización que preparó el OCAC durante 2014), un grupo transversal de diputados y diputadas —algunos de ellos independientes, pero la mayoría perteneciente a la coalición de gobierno y a los partidos de oposición— presentó a la Cámara de Diputados de Chile el proyecto de “Ley de Respeto Callejero”, cuyo contenido será descrito en el capítulo siguiente. Para los efectos de esta sección se hará mención de las definiciones contenidas en dicho proyecto de ley en la medida que expresa un consenso previo respecto a la iniciativa impulsada por el OCAC, con apoyo de SERNAM y de ONU-Mujeres.

La primera propuesta consiste en incorporar al Código Penal chileno el delito de acoso sexual callejero. Con este propósito se propone definir por acoso sexual callejero “...todo acto de naturaleza o connotación sexual, cometido en contra de una persona en lugares o espacios públicos, o de acceso público, sin que mantengan el acosador y la acosada relación entre sí, sin que medie el consentimiento de la víctima y que produzca en la víctima intimidación, hostilidad, degradación, humillación, o un ambiente ofensivo en los espacios públicos”.

De esta manera, a la definición propuesta concurren los siguientes elementos: i) es un acto de naturaleza o connotación sexual, ii) ocurre en lugares públicos o de acceso público, incluyendo el transporte público y las infraestructuras de acceso; iii) es un acto que se ejerce en contra de una persona que no desea y/o rechaza la conducta, y iv) es un acto que afecta la dignidad y/o los derechos fundamentales de la víctima, incluyendo la libertad de desplazamiento y movimiento de las personas en los espacios urbanos.

El proyecto no hace diferencias entre conductas de agresión sexual posibles de tipificar como acoso sexual y abuso sexual, lo que está determinado por la existencia o inexistencia de contacto físico entre el agresor o agresora y la víctima de la agresión, pero sí establece diferencias de grado entre las “conductas de acoso callejero”, algunas de ellas sancionables como faltas y otras como delito.

Sobre la base de esta diferenciación gradual, el proyecto propone establecer tres conductas de acoso sexual callejero sancionadas como faltas, a saber:

- Acoso sexual callejero consistente en actos no verbales y verbales, que abarcan gestos obscenos, jadeos y cualquier sonido gutural de carácter sexual, así como también la emisión de palabras, comentarios, insinuaciones o expresiones verbales de tipo sexual alusivas al cuerpo, al acto sexual, o que resulten humillantes, hostiles u ofensivas hacia otra persona

- Acoso sexual callejero consistente en la captación de imágenes, videos o cualquier registro audiovisual del cuerpo de otra persona o de alguna parte de él, sin consentimiento y con connotación sexual.
- Acoso sexual callejero consistente en actos como abordajes intimidantes, exhibicionismo o masturbación, persecución a pie o en medios de transporte.

Asimismo el proyecto propone dar el carácter de delito al acoso sexual callejero consistente en actos que involucren el contacto físico de carácter sexual, como tocaciones indebidas y manoseos, roces o presión de genitales contra el cuerpo de otra persona.

E. Conclusiones

A partir de los datos expuestos se colige que el acoso y abuso sexual en el transporte público y en la infraestructura de apoyo a la prestación de tales servicios no son fenómenos aislados que afectan excepcionalmente a grupos reducidos de personas, o que se produzcan también excepcionalmente en la vida de las personas. Al contrario, las personas afectadas por conductas de violencia de género son un porcentaje importante de los usuarios/as, principalmente mujeres, aunque no exclusivamente, que enfrentan cotidianamente diversos tipos de agresiones de manera frecuente y reiterada.

Teniendo en cuenta que en los países de la región los datos son escasos y que el nivel de denuncias es limitado, es razonable pensar que las cifras efectivas de agresiones sexuales en el transporte público pueden ser aún mayores, si se dispusiera de protocolos, leyes y sanciones que regularan la conducta de los usuarios/as del transporte público en relación a este problema. A pesar de las dificultades de información, los datos existentes señalan que en las cuatro ciudades, al menos seis de cada diez mujeres y en los casos más extremos, nueve de cada diez mujeres, han sufrido actos de abuso y/o acoso sexual en el espacio público, especialmente en el transporte público, instancia en la que se presenta este problema con mayor frecuencia.

La agresión sexual en el transporte público es un problema que afecta principalmente a mujeres jóvenes y adolescentes, estudiantes y trabajadoras, de estratos medios y medios bajos, que usan diariamente los diversos modos de transporte público, la mayoría de las cuales no dispone de alternativas eficientes para desplazarse por la ciudad. Son estas mujeres las que están más expuestas, limitándose su movilidad y necesidad de ocupar el espacio público para desplazarse a su lugar de trabajo o de estudio.

Dada la magnitud de los datos que se presentan en los estudios consultados y dada la frecuencia con que ocurren los diferentes tipos de agresión, es posible pensar que se está frente a una conducta naturalizada dentro de la cultura de los países latinoamericanos, debido a lo cual parece encontrarse fuertemente invisibilizada. Sin embargo, la existencia de problemas similares en países de otras culturas, algunos desarrollados (como Japón o el Reino Unido) y otros no desarrollados, en Asia y en África, sugiere que no se trata de un problema inserto en la cultura de los países de América Latina, sino, más bien, de los resabios patriarcales que subsisten en los mecanismos de articulación y organización social de las sociedades modernas globalizadas, sobre todo en los países ahora denominados emergentes, antes llamados en vías de desarrollo o simplemente subdesarrollados, pero también presentes en varios de los países del mundo desarrollado.

Probablemente, si se tiene en cuenta el peso relativo de los resabios patriarcales en la construcción y reconstrucción del orden social, es posible comprender que se tienda a pensar que la responsabilidad de evitar o mitigar el problema recae en las víctimas de la agresión y que el Estado no tiene papel que cumplir en garantizar un desplazamiento seguro y libre de amenazas en las redes de transporte público y en las infraestructuras de acceso al mismo. En ese contexto, es posible escuchar expresiones como las siguientes: *“...son las víctimas las que debieran evitar las “provocaciones”, sean vestimentas “inadecuadas”, o circular en horarios poco aptos para las mujeres, o “conductas” que en general puedan gatillar el abuso y/o acoso sexual”*.

En algunos casos, estas conductas, tan arraigadas, están naturalizadas y legitimadas socialmente incluso por las propias víctimas, reflejando una débil conciencia de la “cosificación” del cuerpo

femenino (o masculino, según el caso), que estas conductas ponen de relieve. Por esta razón, en muchos casos, el acoso y abuso sexual no es reconocido en toda su dimensión como “violencia de género”, ni por las mujeres víctimas principales de las agresiones (menos todavía por los hombres que han sido agredidos), lo que implica que ni aquéllas, ni éstos, consideren el impacto negativo de estas prácticas en su movilidad y derechos básicos.

A pesar de todo, los países están dando potentes señales de avance en el tratamiento del problema desde la perspectiva de la política pública, como se analizará en los capítulos siguientes de este trabajo. Hay países que ya cuentan con legislación específica, asimismo hay ciudades que han implementado programas y protocolos, que se requiere evaluar. Así, también, es imprescindible avanzar en el conocimiento del problema: la prevalencia (tanto en hombres como mujeres), los lugares en que sucede, los horarios más frecuentes, y el tipo de abuso más frecuente, no sólo en las ciudades centrales, sino también en las regiones y localidades.

De las cuatro ciudades en estudio, sólo en tres de ellas existen estudios específicos, la Ciudad de Bogotá no cuenta con estudios del tema, a pesar de haber implementado programas. Ciudad de México es la más adelantada en cuanto al diagnóstico del problema, sin embargo sus programas no han tenido los efectos esperados, como lo señala la evaluación preliminar realizada por Inmujer(DF). Surge entonces la necesidad de realizar nuevos estudios de forma de conocer, tipificar y tener los suficientes antecedentes del problema, que permitan abordarlos desde las políticas públicas y el ámbito legislativo, sancionatorio y fiscalizador.

IV. Instrumentos regulatorios e institucionalidad

En este capítulo se revisará sucintamente los instrumentos regulatorios e institucionales que disponen las autoridades nacionales y locales de los cuatro países incluidos en este estudio (Chile, Colombia, México y Perú) para hacer frente a los problemas de violencia por razones de género en el transporte público e infraestructura de acceso de sus respectivas áreas metropolitanas.

Se planteó en este trabajo que las conductas de acoso y abuso sexual en los espacios públicos deben ser abordadas por el Estado, en la medida que este tiene entre sus funciones la de cautelar, garantizar y regular la prestación de servicios de transporte eficientes, seguros, de acceso universal y que no pueden ser denegados, independientemente si esta prestación se realiza por intermedio de modos de transporte pertenecientes al Estado, o por intermedio de agentes privados en los que se delega tal prestación. Esto implica que los países deben construir una institucionalidad normativa y operacional que haga posible el ejercicio de estas funciones, particularmente lo que se refiere a la seguridad de las personas que hacen uso de los medios de transporte público para sus desplazamiento en los espacios urbanos.

El propósito de esta revisión es establecer de qué manera y en qué medida los países incluidos en el estudio han sido capaces de adaptar su legislación a los pactos internacionales y tratados que han suscrito, y conocer la normativa existente de modo de establecer los vacíos legales que pudieran existir; estos últimos pueden representar obstáculos de gran trascendencia para la definición de políticas y programas atinentes al problema, y para la eficiencia de su aplicación.

En este sentido, se ha prestado especial atención a dos importantes acontecimientos producidos en el primer trimestre de 2015: la aprobación de la Ley contra el acoso callejero, por el poder legislativo del Perú, y la presentación del proyecto de Ley de Respeto Callejero, a la Cámara de Diputados de Chile.

A. Chile

Los estudios sobre acoso y abuso sexual en el transporte público e infraestructura de acceso realizados por Voces Research (2012) y por el Observatorio Contra el Acoso Callejero (2014) coincidieron en señalar que ambas conductas, cuando acontecen en los espacios públicos (incluyendo a los medios de transporte e infraestructura de acceso) no están tipificados como delito en la legislación chilena. Por lo

tanto, la posibilidad de juzgar y castigar estas formas de agresión sexual queda acotada a la mera construcción del caso, lo que determina que son materias objeto de interpretación.

En el ordenamiento jurídico básico del Estado chileno —específicamente en el Código Penal— existen algunas definiciones que instituyen referencias que es necesario considerar al revisarse el marco normativo concerniente a las conductas de violencia de género, aun en el entendido que tales normas no aluden explícitamente a éstas.

En el Art. 365 bis se define acción sexual como “...la introducción de objetos de cualquier índole, por vía vaginal, anal o bucal”, en tanto en el Art. 366 ter. se estipula que “...se entenderá por acción sexual cualquier acto de significación sexual y de relevancia realizado mediante contacto corporal con la víctima, o que haya afectado los genitales, el ano o la boca de la víctima, aun cuando no hubiere contacto corporal con ella”. Por lo tanto, actos tales como tocamientos, “manoseos”, “agarrones” y frotaciones no consentidos podrían ser definidos como acción sexual.

Asimismo, en el Artículo 366 quáter del Código Penal se establece que “...el que, sin realizar una acción sexual en los términos anteriores, para procurar su excitación sexual o la excitación sexual de otro, realizare acciones de significación sexual ante una persona menor de catorce años, la hiciere ver o escuchar material pornográfico o presenciare espectáculos del mismo carácter, será castigado con presidio menor en su grado medio a máximo. Las penas señaladas en el presente artículo se aplicarán también cuando los delitos descritos en él sean cometidos a distancia, mediante cualquier medio electrónico”.

En lo referente a los ultrajes públicos a las buenas costumbres, el Art. 373 del Código Penal especifica que “...los que de cualquier modo ofendieren el pudor o las buenas costumbres con hechos de grave escándalo o trascendencia, no comprendidos expresamente en otros artículos de este Código, sufrirán la pena de reclusión menor en sus grados mínimo a medio”.

Como puede observarse, no existe en el Código Penal chileno una figura específica que dé cuenta de este tipo de agresiones, aunque eventualmente, gracias al margen de interpretación de las leyes, se podrían armar casos y lograr penalizar algunos casos de agresión sexual cuando se trate de ultrajes públicos a las buenas costumbres. Además, dependiendo de la edad de la persona agredida, la presencia de agravantes tales como la intimidación por parte del agresor o la demostración de la imposibilidad o incapacidad de evitar la situación, y la explicitación de la falta de consentimiento a la agresión por la persona agredida, podría dar lugar a su penalización con cárcel.

Debe señalarse, sin embargo, que algunas de las formas de agresión que expresan la violencia de género sí son consideradas en su condición cuando se producen en otras circunstancias. Así, por ejemplo, en las normas referentes a las relaciones laborales, existe la figura de acoso sexual, aunque acotada al ámbito laboral. El Artículo 2° del Código del Trabajo (modificado por la ley 20.005 en el 2005), señala que “...las relaciones laborales deberán siempre fundarse en un trato compatible con la dignidad de la persona. Es contrario a ella, entre otras conductas, el acoso sexual, entendiéndose por tal el que una persona realice en forma indebida, por cualquier medio, requerimientos de carácter sexual, no consentidos por quien los recibe y que amenacen o perjudiquen su situación laboral o sus oportunidades en el empleo”.

Así, en la norma citada, el acoso sexual se produce en el ámbito laboral y con las lógicas propias de esa esfera, en tanto se vela por un ambiente de trabajo adecuado, garantizándose que no se amenace o perjudique la situación laboral de las personas. De ello se colige que si tales actos no perjudican ni amenazan la situación laboral o las oportunidades en el empleo de la persona acosada, entonces no forman parte de la conducta que se sanciona en la legislación, independientemente que la víctima de la agresión no la haya consentido.

En la definición de acoso sexual en la norma aplicable en el ámbito laboral destaca un elemento subjetivo que es interesante considerar para los efectos de diferenciar situaciones de acoso de aquellas que no lo son en un sentido más general: el consentimiento de la persona. La aceptación de la agresión por efecto de la amenaza que el autor de la agresión haya realizado no anula la condición de acoso sexual, debiéndosele considerar de la misma forma que el perjuicio efectivo sobre la situación laboral o las oportunidades en el empleo.

Las figuras internacionales del acoso introducen elementos interesantes para el análisis y la definición del acoso como agresión sexual. Por ejemplo, para la OIT y la Unión Europea, el acoso sexual laboral se define como “todo comportamiento de carácter sexual no deseado que realiza, en el contexto de una relación de empleo, una persona respecto de un/a trabajador/a con el propósito o el efecto de atentar contra su dignidad y crear un ambiente intimidatorio, ofensivo u hostil para él o ella”. Los cuatro elementos que destacan en esta definición —comportamiento de carácter sexual, no deseado, atentatorio contra la dignidad y creación de un ambiente intimidatorio, ofensivo u hostil para la persona agredida— son esenciales para estipular el concepto de acoso en una normativa general que no se limite al ámbito laboral.

Recuadro 2
Instrumentos jurídicos aplicables en Chile que se relacionan con conductas de violencia de género

- Ley sobre violencia intrafamiliar (N 19.325, 1994).
- Ley que modifica el código penal en materia de delitos sexuales (N 19.617, 1999).
- Ley de creación de los tribunales de familia (N 19.968, 2004).
- Ley de acoso sexual (N 20.005, 2005).
- Ley de violencia intrafamiliar (N 20.066, 2005) que reemplaza a la ley N 19.325.
- En el año 2006, coincidiendo con la asunción de la primera mujer Presidenta, se instala por primera vez un Gabinete paritario y el nombramiento de igual número de hombres y mujeres en las Intendencias Regionales y en las Gobernaciones Provinciales.
- Su gobierno asume como programa la Agenda Equidad de Género: “Compromisos del Gobierno de Chile para avanzar en equidad de género 2006-2010”, que exige a todos los sectores formular políticas públicas con perspectiva de género.
- Definición de compromisos ministeriales de género que son integrados al Sistema de Programación Gubernamental del Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Comienza a instalarse un Sistema de Protección Social, mecanismo generador de condiciones que brindan seguridad, garantiza derechos sociales para reducir los riesgos en empleo, salud, educación y previsión, favoreciendo mayor igualdad y oportunidades de progreso. El área está conformada por los ministerios de Educación, Salud, Vivienda, Trabajo, Cultura, Planificación y el Servicio Nacional de la Mujer.
- Se sancionó la Ley 20255 (2008) de Reforma previsional que reconoce las históricas desigualdades de género del sistema anterior y otorga una Pensión Básica Solidaria a quienes no accedieron recuperando principios de universalidad. Reconoce además el valor de la maternidad al incorporar un bono por hijo o hija nacido vivo al fondo de capitalización (Ley 20360).
- Se sancionó la Ley 20348 (2009) que modifica el Código del Trabajo. Establece la obligación de los empleadores de no discriminar por razón de sexo.
- Entre los años 2005 y 2009 se sancionaron leyes en materia de: acoso sexual en el trabajo, violencia intrafamiliar, pensiones alimenticias, derecho de amamantamiento hasta los dos años, descanso de trabajadores del comercio y, régimen de las trabajadoras del hogar.
- Ampliación de servicios de sala cuna y jardines infantiles. Entre 1990 y 2007 la oferta pública de salas cuna creció un 240,4%.
- Creación de 25 casas de acogida en todo el país para brindar protección a mujeres mayores de 18 años en situación de riesgo vital de violencia intrafamiliar. Beneficios en salud, capacitación, empleo, asesoría jurídica (2007).
- Se implementó el Plan Auge (2005) en el área de salud que cubre necesidades específicas o de alta prevalencia de las mujeres como: analgesia en el parto, parto prematuro, cáncer de mama y cérvico uterino, depresión y salud dental, y en 2008, se aprueba la política de Salud en Violencia de Género.
- Creación de 59 centros de la mujer para la acogida a las víctimas de la violencia intrafamiliar. Las usuarias asisten a un proceso de intervención de aproximadamente cuatro meses con trabajo grupal y asesoría legal (2009).

Fuente: División de Asuntos de Género de la CEPAL.

La precariedad de los instrumentos legales que disponen las autoridades de Chile para hacer frente al problema y los vacíos normativos que la legislación contempla son refrendados, además, en el hecho de ser Chile el único país de los cuatro considerados en este estudio, que no tiene Ley de Género. Si bien es cierto que existe un Plan de Igualdad de Oportunidades, ha de ser anotado que no tiene categoría de Ley.

Actualmente, en Chile, las faltas tipificadas no existen como tales, por lo que no pueden ser denunciadas, ni acogidas por la Policía o Fiscalía. En caso de ser acogidas, por la buena voluntad de los/as funcionarios/as, estas agresiones deben ser inscritas bajo otras tipificaciones. Como consecuencia de esta situación, las denuncias de acoso callejero se pierden en cifras negras, lo que dificulta la formulación de políticas públicas que aborden el problema.

De allí la importancia que tiene la presentación en el Congreso chileno del proyecto “Ley de Respeto Callejero”, por iniciativa del OCAC (Observatorio Contra el Acoso Callejero) con el apoyo de la Unión Europea y ONU Mujeres. El proyecto, presentado el 17 de marzo de 2015, tiene entre sus objetivos sacar de las “cifras negras” las denuncias de acoso callejero, así como prevenir futuros ataques y proteger a las víctimas e inscribir el acoso sexual callejero en la legislación chilena. Esencialmente el proyecto posee un enfoque preventivo, educativo y comprometido con la equidad de género.

El proyecto fue apoyado y presentado por diputadas y diputados de militancia transversal que abarcan gran parte del espectro político: Camila Vallejo (Partido Comunista), Karla Rubilar (Amplitud)¹⁴, Giorgio Jackson (Revolución Democrática), Daniella Cicardini (Partido Socialista), Loreto Carvajal (Partido Por la Democracia), Marcela Sabat (Renovación Nacional), Karol Cariola (Partido Comunista), Vlado Mirosevic (Liberal), Yasna Provoste (Democracia Cristiana) y Gabriel Boric (Izquierda Autónoma).

El proyecto contiene cuatro ejes: define el “acoso sexual callejero”; tipifica los actos que serán constitutivos de falta; incorpora en el Código Penal el delito de acoso sexual callejero; y propone medidas alternativas con enfoque educativo. Asimismo, en conjunto con el proyecto se propone un conjunto de recomendaciones cuyo propósito es el de promover políticas públicas educativas y preventivas, de tal forma que las autoridades puedan enfrentar el problema desde una perspectiva educativa y no solo desde su criminalización.

Las medidas alternativas que se proponen apuntan al objetivo de lograr un cambio cultural en los usuarios de los espacios públicos a partir del reconocimiento del otro u otra. Se recomiendan sanciones como las “disculpas públicas” y una forma de educación sobre el tema. Se busca que las personas no acosen a otras a partir de la comprensión de lo dañino que pueden resultar sus actos y del cómo estos actos atentan contra los derechos de los/as demás. En lo esencial, se busca un cambio de actitud que resultaría de la toma de conciencia antes que del miedo a las represalias. En la medida que el proyecto apuesta por un cambio cultural, las multas y la pena privativa podrán sustituirse por asistencia a sesiones de sensibilización sobre acoso callejero (5 mínimas). En el caso de las faltas por acoso verbal o no verbal —comentarios sexuales o abordajes intimidantes—, la multa podría ser reemplazada por disculpas públicas. Se propone que el presidio sea la última opción, de modo que se aplique únicamente cuando exista reincidencia o cuando la agresión vulnere los derechos de los grupos que tienen más dificultades para defenderse, como niños, niñas o embarazadas.

El sentido general del proyecto es transitar desde el “acoso callejero” al “respeto callejero”. Para este efecto, se entrega al Poder Ejecutivo un conjunto de recomendaciones destinadas a impulsar políticas públicas y preventivas, entre ellas, capacitar a las Policías (Carabineros y PDI) acerca de la problemática (puesto que serán los funcionarios/as de estas instituciones los/as que reciban las denuncias), y sensibilizar a choferes de locomoción colectiva para que sepan cómo reaccionar frente a estos abusos.

Sin lugar a dudas, el proyecto de ley presentado al Congreso es un avance importante en la construcción de espacios públicos seguros, en los que se respete la libertad de desplazamiento no sólo de las mujeres, adolescentes y niñas, sino del conjunto de la ciudadanía.

¹⁴ En abril de 2015 Karla Rubilar renunció a Amplitud.

La ley tiene 3 grandes pilares:

Definición del acoso callejero: Acto de connotación sexual que ocurre en lugares públicos, en contra de una persona que no lo desea, sea hombre o mujer, afectando su dignidad y/o derechos fundamentales.

Tipificación de faltas: Constituirán falta los actos de connotación sexual verbales y no verbales, la captura de imágenes o videos y actos sin contacto físico como exhibicionismo, masturbación y persecución. Sanción: multas entre 0,5 y 20 UTM.

Incorporación de delitos y sanciones: Instituye el delito de acoso sexual callejero en el Código Penal, considerándose por tales los actos con contacto físico no consentidos como “tocaciones”, “agarrones”, roces o “punteos”. Sanción: presidio menor en su grado mínimo, de 61 a 540 días.

B. Colombia

Después de suscribir pactos internacionales como el de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocido como la Convención de Belem do Pará, el gobierno de Colombia ha impulsado la adopción de varias normativas destinadas a cautelar y proteger a la mujer de situaciones de violencia de género, empezando por la Ley que aprueba a la Convención de Belem do Pará, promulgada en 1995. En los años sucesivos se legisló sobre la violencia intrafamiliar (1996), la libertad sexual y dignidad (1997), la violencia contra la mujer, la violencia sexual y la violencia intrafamiliar doméstica (2000), y el acoso laboral (2006), que incluye el acoso sexual en el ámbito laboral.

No obstante la disposición favorable del gobierno de Colombia a la implementación de normas legales concordantes con lo suscrito en la Convención de Belem do Pará, los actos de agresión sexual en los espacios públicos no fueron abordados explícitamente, limitando la preocupación del legislador a los problemas de violencia intrafamiliar y el acoso laboral en el marco de las normativas destinadas a cautelar y proteger a la mujer de situaciones de violencia de género.

De todos modos, en 2008 se promulgó la Ley 1257 mediante la cual se establecieron normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, siendo el objetivo de este cuerpo legal el garantizar que todas las mujeres puedan vivir una vida libre de violencia tanto en el ámbito privado como en el público. El sentido general de esta norma abre las puertas para la ejecución de políticas y acciones concretas en los diversos niveles de la gestión pública, debiendo ser garante de su cumplimiento por las organizaciones e instituciones del Estado colombiano. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que la reglamentación de la Ley es un camino que todavía debe transitarse.

En gran medida, los avances legislativos y normativos que se han registrado en Colombia desde la suscripción de los acuerdos de la Convención de Belem da Pará reflejan un creciente posicionamiento del tema en la conciencia colectiva de la sociedad colombiana, entendiéndose que la seguridad en el desplazamiento de las personas en los espacios públicos, incluyendo los medios de transporte y la infraestructura de acceso adquiere una dimensión de derecho fundamental en la medida que se transforma en un factor que permite el ejercicio de las garantías ciudadanas consagradas por el Estado. Como tal, la ciudadanía en general, sin distinciones de ninguna naturaleza, debe gozar de ésta en las mismas condiciones y de acuerdo con parámetros y criterios objetivos comunes. Su ejercicio inequitativo e indiferenciado por parte de territorios o poblaciones se asume como una desigualdad y como un factor que impide el pleno desarrollo de la ciudadanía de las mujeres. Es en este principio en el que las políticas públicas de seguridad pueden generar espacios para incorporar la violencia hacia las mujeres como un aspecto que no puede ser desestimado en la situación de seguridad de la ciudad y que requiere acciones concretas para ser superada (Municipio de Bogotá/UNIFEM, 2010).

Recuadro 3
Instrumentos jurídicos aplicables en Colombia que se relacionan con conductas de violencia de género

- Ley que aprueba a la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belem do Pará, N 248, 1995).
- Ley para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar (N 294, 1996).
- Ley de delitos contra la libertad sexual y la dignidad humana (N 360, 1997).
- Ley que modifica parcialmente la ley N 294 (N 575, 2000).
- Ley de actualización del código penal sobre violencia contra la mujer, violencia sexual y violencia intrafamiliar doméstica (N 599, 2000).
- Ley Código de procedimiento penal (N 600, 2000).
- Ley que modifica las normas relativas a la conciliación (N 640, 2001).
- Ley que aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía (N 765, 2002).
- Ley que aprueba el estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998 (N 742, 2002).
- Ley de reformas y adiciones al código penal (N 747, 2002), sobre la ampliación del delito de trata de personas.
- Ley de aumento de pena para el delito de violencia intrafamiliar (N 882, 2004).
- Ley de medidas especiales que garanticen la verdad, la justicia y la reparación en los procesos de reincorporación de los grupos armados organizados al margen de la ley y otras disposiciones (N 975, 2005).
- Ley de medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas (N 985, 2005).
- Ley que regula y sanciona conductas constitutivas de acoso laboral, entre las que se encuentra el acoso sexual (N 1.010, 2006).
- Se sancionó la Ley 975 (2005) que contiene medidas especiales que garanticen la verdad, la justicia y la reparación en los procesos de reincorporación de los grupos armados organizados al margen de la ley. Entre 2002 y 2008 se desmovilizaron 19 mil personas de los cuales el 16% son mujeres.
- Se sancionó la Ley 985 (2005) a través de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de víctimas. En dicha norma se aprobó la estrategia integral de lucha contra la trata de personas.
- Se sancionó la Ley 1009 (2006) de creación del Observatorio de Asuntos de Género, dentro de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
- Modelos de Atención para la Prevención, Detección y Tratamiento de la Violencia Doméstica en el Manual de Servicios de Salud elaborado por el proyecto ICBF - BID (2007).
- Ley 1146 del 2007 por la cual se crea el Comité interinstitucional consultivo para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente.
- Defensoría del Pueblo - Módulo de la A a la Z en derechos sexuales y reproductivos para funcionarios y funcionarias con énfasis en violencia intrafamiliar y violencia sexual (2007).
- Defensoría del Pueblo - Guía para la formación en derechos sexuales y reproductivos para población en situación de desplazamiento con énfasis en violencia intrafamiliar y violencia (2007).
- Ley 1257 del 2008 Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra la mujeres, se reforman los códigos penal, de procedimiento penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.
- Modelos de atención a las víctimas: Reglamento Técnico para el Abordaje Forense Integral de la Víctima en la Investigación del Delito Sexual; Protocolo para la prevención, protección y promoción de los derechos de las mujeres víctimas de la violencia; Guía de Consulta Abreviada para el Examen Sexológico Forense, Informe Pericial y Manejo del Kit para la Toma de Muestras, en los Sectores Forense y de Salud.
- Planes y programas: Programa Integral contra la Violencia Basada en Género conjunto entre Agencias NU y Gobierno, financiado por AECID 2008-11. Busca contribuir a la erradicación de todas las formas de VBG, con especial énfasis la violencia de pareja, violencia sexual, trata de personas, violencia producida por actores armados ilegales y prácticas tradicionales que atentan contra los derechos de las mujeres indígenas, en situación de desplazamiento y afrocolombianas (2008).
- Colección de información y datos estadísticos: Instructivo para la Documentación Fotográfica Digital en la Investigación de Delitos Sexuales y Lesiones Personales dirigido a personal forense y de salud (2008).

Fuente: División de Asuntos de Género de la CEPAL.

C. México

En la legislación mexicana, existe un conjunto de disposiciones orientado a garantizar los derechos y libertades de las personas sin distinción y exclusión, lo que pone de manifiesto la decisión del legislador de evitar que en tal sociedad se discrimine por la razón que sea, menos aún por parte del Estado. El trasfondo de tales disposiciones lo constituyen el principio de igualdad ante la ley y del derecho de las personas a no ser discriminadas, aspectos esenciales de la organización del Estado moderno y de la relación de los ciudadanos con el poder del Estado, y que han derivado en gran medida del derecho público internacional hasta plasmarse en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación promulgada en el 2003.

Así, en el Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prohíbe toda discriminación motivada por “origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”. A la vez, en el Artículo 4 del mismo cuerpo constitucional se reconoce que el hombre y la mujer son iguales ante la Ley.

Con el objeto de prevenir y eliminar todas las formas de discriminación mencionadas en el Artículo 1 del cuerpo constitucional que se ejerzan contra cualquier persona y de promover la igualdad de oportunidades y de trato, en 2003 se expide la recién mencionada Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. En el Artículo 5 de este cuerpo legal, se establece que se entenderá por discriminación:

“...Toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o social, la nacionalidad o el lugar de origen, el color o cualquier otra característica genética, el sexo, la lengua, la religión, la condición social o económica, la edad, la discapacidad, las condiciones de salud, la apariencia física, la orientación sexual, la identidad de género, el estado civil, la ocupación o actividad, o cualquier otra que tenga por efecto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, de los derechos y libertades fundamentales, así como la igualdad real de oportunidades de las personas”.

De igual manera, se instituye que serán consideradas como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones, así como toda ley o acto que, siendo de aplicación idéntica para todas las personas, produzca consecuencias perjudiciales para los grupos en situación de discriminación.

En este mismo cuerpo legal se establece la creación del Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal (COPRED), órgano del Estado encargado de elaborar, definir, implementar y promover las políticas públicas que hagan posible la prevención y eliminación de los actos que constituyan conductas discriminatorias. Este organismo incluye entre sus facultades la de diseñar indicadores para la evaluación de las políticas públicas definidas según el principio de la no discriminación, así como la de elaborar, difundir y evaluar el Plan para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal.

En la medida que las agresiones sexuales en los espacios públicos, especialmente en el transporte público e infraestructura de acceso constituyen una forma de discriminación por sexo o género (ver *supra* capítulo I), en el caso de México, el marco jurídico que permite abordar coercitivamente desde el Estado los actos de violencia de género es, precisamente, el que se concibió para prevenir y erradicar la discriminación en términos generales según lo expuesto en los párrafos precedentes.

De acuerdo con ello, en el Artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal, se tipifica la discriminación como un delito, imponiendo de uno a tres años de prisión a quien por razón de edad, sexo, estado civil, embarazo, raza, procedencia étnica, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, características físicas, discapacidad o estado de salud o cualquier otra que atente contra la dignidad

humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas haya: a) provocado o incitado al odio o a la violencia; b) negado a una persona un servicio o una prestación a la que tenga derecho; c) veje o excluya a alguna persona o grupo de personas; o iv) niegue o restrinja derechos laborales.

Recuadro 4
Instrumentos jurídicos aplicables en México que se relacionan con conductas de violencia de género

- Reforma al código penal (1989) para incrementar la sanción para el delito de violación.
- Código penal del distrito federal (1990) sobre el hostigamiento sexual.
- Ley de asistencia y prevención de la violencia intrafamiliar (1996).
- Decreto para reformar el código civil y el código penal respecto de la violencia intrafamiliar y la violación (1997).
- Ley para prevenir y sancionar la trata de personas (2005).
- Se aprobó la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006). Tiene por objeto regular y garantizar la igualdad y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 incorpora como eje transversal para la construcción de políticas públicas, la perspectiva de género, la igualdad y la eliminación de cualquier forma de discriminación.
- En 2008 se logró la incorporación de presupuesto etiquetado para mujeres en el presupuesto público.
- Se aprobó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007), junto con un sistema nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.
- Se creó el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, coordinado por el Instituto Nacional de las Mujeres y se elaboró el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012.
- El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades atiende a través de transferencias condicionadas a cinco millones de familias y ha contribuido a la reducción de la pobreza. Para evitar la deserción escolar de las mujeres, se determinó que el monto de las becas educativas que reciben a partir del primer grado de secundaria sea superior al de los hombres.
- La Secretaría de Salud implementó un programa de prevención del cáncer cérvico-uterino (2008). Aumenta el número de exámenes de prevención y aplicó vacunas contra el Virus de Papiloma Humano a adolescentes.
- Avances en el área de salud reproductiva, incorporación de anticoncepción hormonal de emergencia y planificación familiar para adolescentes. Se despenalizó el aborto antes de las 12 semanas de gestación en el Distrito Federal.
- Derecho de los hombres a acceder a licencia por paternidad (2008).
- Modelos de atención a víctimas: INMUJERES y Red Nacional de Refugios, AC para realizar clasificador de casos, lineamientos éticos para manejo de datos, manual de operación de refugios.
- Datos estadísticos: 1er Encuentro Nacional de Observatorios de Violencia Social y de Género. Estudios violencia de género sistema educativo. Encuesta sobre violencia e indicadores.

Fuente: División de Asuntos de Género de la CEPAL.

D. Perú

Al igual que los demás países de la región incluidos en este estudio, el Perú ha venido generando en los últimos veinticinco años una amplia legislación referida a la violencia de género, a la vez que ha dado lugar a la creación de organismos destinados al tratamiento integral de las víctimas de la violencia familiar y también de los agresores (ver recuadro 5).

Recuadro 5
Instrumentos jurídicos aplicables en el Perú que se relacionan con conductas de violencia de género

- Nuevo código penal, modifica el tratamiento a delitos de violencia sexual (1991).
- Ley sobre la política del estado y la sociedad frente a la violencia familiar (N 26.260, 1993).
- Ley que reforma el código penal para considerar que la acción penal en los delitos contra la libertad sexual no se extingue por matrimonio (N 26.770, 1997).
- Ley que modifica la ley 26.260 para ampliar la identificación de los tipos de violencia (N 26.763, 1997).
- Ley que establece la acción penal pública en los delitos contra la libertad sexual (N 27.115, 1999).
- Ley que modifica artículos del código penal referente a violencia ejercida sobre niños y adolescentes, y a procedimientos penales, estableciendo asimismo derechos de las víctimas de violencia sexual (N 27.306, 2000).
- Ley de prevención contra el hostigamiento sexual (N 27.942, 2003).
- Segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010 (2006).
- Se aprobó la Ley 28983 (2007) de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
- Se aprobó la Ley 28963 (2007) que modifica el Código Penal e incorpora un agravante sobre el delito de violación sexual.
- Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015.
- Centro de Atención Integral para Agresores en Violencia Familiar (2008).
- Se aprobó la Ley 28950 (2007) contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.
- Se aprobó la Ley 28592 (2005) que crea el Consejo de Reparaciones y reconoce a las víctimas de la violencia ocurrida en el país entre 1980 y 2000. Se da prioridad al tema de la violación y violencia sexual contra las mujeres. La identificación de las víctimas permitirá el acceso a las modalidades de reparación.
- En el campo de la igualdad, en el año 2008, se proscribió la práctica de algunas asociaciones civiles de permitir únicamente asociados hombres.
- Eliminación de obstáculos para el acceso de la niña rural a la escuela. A partir del año 2005 se elimina la exigencia de presentar obligatoriamente la partida de nacimiento como requisito de inscripción. Se acompaña de campañas que promueven la documentación propiciadas por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y la Cruzada Nacional "Mi Nombre".
- Registro de Femicidio del Ministerio Público (2008).
- Primer Centro de Atención Integral para Agresores en Violencia Familiar. (2008)
- Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015.

Fuente: División de Asuntos de Género de la CEPAL.

La creación de una institucionalidad legal se ha traducido no sólo en la implementación de políticas orientadas a eliminar la violencia contra la mujer, adolescentes y niños, sino también, en la aprobación reciente de una ley sobre el acoso sexual callejero, lo que transforma al Perú en el primer país de la región que instituye una ley específica que tipifica y sanciona las conductas de acoso y abuso sexual en espacios públicos, incluyendo los medios de transporte y la infraestructura de acceso.

El 5 de marzo del 2015, el congreso peruano aprobó con amplia mayoría (76 votos a favor, 0 en contra y 2 abstenciones), la Ley de Prevención, Atención y Sanción del Acoso Sexual en los Espacios Públicos y de Reforma del Código Penal. La ley tiene como objetivo: "prevenir y sancionar el acoso sexual producido en espacios públicos que afectan los derechos de las personas, en especial, los derechos de las mujeres".

En el cuerpo legal de reciente aprobación se define el acoso como una conducta física o verbal de naturaleza o connotación sexual realizada por una o más personas en contra de otras, que no la desean y la rechazan por indignantes; por otra parte, se plantea prevenir y sancionar el acoso sexual en los espacios de uso público y en los medios de transporte, puesto que afectan la dignidad, la libertad, el libre tránsito y el derecho a la integridad física y moral de niños, adolescentes y mujeres.

La ley aprobada establece duras sanciones contra quienes cometen actos de acoso sexual callejero contra mujeres, adolescentes y niños. Los infractores podrían enfrentar penas que van entre los 3 y 12 años de

prisión, dependiendo de la gravedad de la agresión. Las condicionantes de las penas dependen de la edad de la persona acosada, si hubo violencia, amenazas o si el agresor tiene algún grado de autoridad sobre su víctima.

El texto aprobado reprime con 3 años de cárcel a quienes sin propósito de tener acceso carnal, realizan sobre una persona u obligan a esta a efectuar sobre sí misma o sobre un tercero, tocamientos indebidos en sus partes íntimas o actos con connotación sexual en cualquier parte del cuerpo. La sanción aumenta hasta 5 años si se realiza con violencia o con grave amenaza; a 7 años si el autor tiene la condición de docente, auxiliar u otra vinculación académica que le confiera autoridad sobre la víctima; hasta 10 años si la víctima tiene menos de siete años de edad; la pena es de 12 años si el acto tuviera un carácter degradante o causase daños físico o mental de la víctima.

La ley publicada establece la competencia de los sectores involucrados en la materia como los gobiernos regionales, provinciales y locales; y los portafolios de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; Educación; Salud, Transportes y Comunicaciones; y del Interior.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables deberá incorporar esta forma de violencia de género en el Plan Operativo Institucional de manera expresa, a fin de elaborar estrategias de atención que se integren con acciones propias del Ministerio en esta materia. Además, la Dirección Nacional contra Violencia de Género incorporará como línea de acción y funciones la lucha contra el acoso callejero, a fin de contribuir con la prevención, atención y sanción a nivel nacional.

La Dirección General de Educación Básica General del Ministerio de Educación deberá incorporar en el Marco Curricular Nacional, como un aprendizaje fundamental, la convivencia social en igualdad y libre de violencia de género, aspecto fundamental de la formación en Educación Básica Regular. Asimismo, este aspecto deberá ser considerado en la evaluación de aprendizajes realizado por el sector.

Dicho aprendizaje también deberá ser parte de la Estrategia Nacional contra la Violencia Escolar, para los efectos de incluir estrategias de prevención y atención de casos de acoso sexual en el ámbito público, lo que implica capacitar a las y los docentes en esta forma de violencia de género. En el mediano plazo, esto debiera significar que se informe y se presenten las denuncias pertinentes de actos de acoso sexual en el espacio público, específicamente aquellos que les suceden a niñas y adolescentes en el desplazamiento desde sus casas al centro de estudio.

Conforme al nuevo texto legal, el Ministerio de Salud, a través de la Dirección de Salud Mental, deberá formular, difundir y evaluar estrategias para el desarrollo de acciones a favor de la prevención y atención de los casos de abuso sexual.

Asimismo, el Ministerio de Transporte y Telecomunicación deberá establecer como medida de prevención en los servicios de transporte público a nivel nacional, pegar avisos en donde se señale que las conductas de acoso sexual se encuentran prohibidas y serán objeto de denuncia y sanción. Así también, en coordinación con los Gobiernos regionales, provinciales y locales, se deberá incluir en los cursos de formación del personal del servicio público de transporte urbano, información sobre el acoso sexual callejero y sus consecuencias.

Por su parte, el Ministerio del Interior, a través de la Policía Nacional, deberá: a) incorporar en el Código de Contravenciones de la Policía, como una contravención específica los actos de acoso sexual callejero, y establecer las medidas correctivas y sanciones pertinentes; b) administrar y actualizar el registro de denuncias por acoso sexual callejero, incorporando a las personas que hayan sido sancionadas; c) elaborar un Protocolo de atención a las víctimas de acoso sexual callejero; d) tipificar como infracción la conducta de policías que se nieguen a recibir las denuncias y e) incorporar la capacitación de la Policía en el tema.

En la nueva Ley se modifican los siguientes artículos del Código Penal: Artículo 176, actos contra la libertad sexual; 176-A, Actos contra la indemnidad sexual; Artículo 183, Exhibiciones y publicaciones obscenas; Artículo 450, Será reprimido con prestación de servicio comunitario de 10 a 30 jornadas y con 10 días de multa.

El ámbito de aplicación de esta ley comprende todo territorio de uso público conformado por vías públicas y zonas de recreación pública.

E. Resumen

En general, Chile, Colombia, México y el Perú han suscrito varios pactos internacionales sobre igualdad de género y no discriminación —CEDAW, BELEN DO PARÁ, BEIJING—, además de tratados a nivel latinoamericano, que constituyen un marco jurídico referencial y vinculante para su normatividad interna en virtud de la preeminencia del derecho internacional. Asimismo, los países mencionados cuentan con un Plan de Igualdad de Oportunidades y legislación referida a la violencia intrafamiliar y al acoso laboral, lo que ha permitido importantes avances en legislación, programas e institucionalidad para detener la violencia intrafamiliar y el acoso sexual en el trabajo.

La revisión de la legislación de los cuatro países latinoamericanos considerados en este estudio permitió constatar que estos disponen de normas constitucionales, leyes específicas y acápite de leyes vigentes que aluden a la no discriminación y a la desigualdad de género, o que hacen referencia a la protección de segmentos de la ciudadanía expuestos a acciones discriminatorias por parte de terceros en virtud de características que definen su condición (v.gr., minorías étnicas, sexuales, discapacidad). Los fundamentos de tales normas jurídicas podrían ser empleados en la elaboración de las disposiciones que se requiere aplicar a las conductas de acoso y abuso sexual en el transporte público e infraestructura de acceso.

No obstante lo anterior, ninguno de los países incluidos en este estudio cuenta con legislación específica en vigor —esto es, en plena aplicación luego de ser aprobada por el poder legislativo y promulgada por el poder ejecutivo— que aborde el acoso en el transporte público y/o en la infraestructura de acceso entre otros espacios públicos. De esta manera, es probable que sea el Perú el primer país de la región que instituya un marco legal específico sobre acoso callejero, aplicable a la violencia de género en el transporte público e infraestructura de acceso.

V. Políticas públicas y programas aplicados a la agresión sexual en el transporte público

La creciente preocupación en la región sobre la violencia de género en los espacios públicos ha desembocado, además de la aprobación de los cuerpos jurídicos que están emergiendo en algunos países, en la implementación de políticas y programas destinados específicamente a combatir la agresión sexual en el transporte público. Esto hace suponer que, independientemente de la carencia de estudios y diagnósticos detallados del problema que contribuyan a clarificar sus diversas aristas, en la última década se fue asentando la percepción en las autoridades nacionales y locales de los distintos países que las dimensiones ya alcanzadas por el problema hacen necesaria la adopción urgente de medidas.

En este capítulo se presenta una breve descripción de las políticas y programas aplicados en Bogotá, Ciudad de México, Lima y Santiago, destacándose sus principales características, fortalezas y debilidades.

A. Políticas y programas aplicados en Bogotá

En Bogotá, las autoridades han dado curso a varias iniciativas, algunas de las cuales gestionan la demanda del transporte público y otras se focalizan en objetivos de sensibilización de los usuarios en relación a las agresiones de naturaleza sexual que se producen en el transporte público.

En este contexto, la empresa operadora del Transmilenio, de propiedad estatal, ha implementado un plan piloto de transporte segregado para mujeres, que se aplica a las horas de más baja afluencia de público y en las líneas de menor demanda con el propósito de reunir antecedentes sobre el comportamiento de los usuarios del sistema de transporte en un formato de organización segregada de la demanda de los servicios de transporte público y disponer, de esta manera, una base de comparación con la organización tradicional no segregada. Asimismo, en 2013, el gobierno central fortaleció la vigilancia del sistema de transporte público de Bogotá mediante la incorporación de 300 policías. Los resultados de ambas medidas todavía no han sido evaluados.

En relación al objetivo de sensibilización de los usuarios, se puso en aplicación el programa “Una Rosa no se Roza”, iniciativa implementada por TRANSMILENIO S.A. en conjunto con el Programa Regional Ciudades Sin Violencia Hacia las Mujeres de la UNIFEM, Fondo de Desarrollo para la Mujer de las Naciones Unidas, en el marco de la Semana del Buen Trato liderada por la Alcaldía Mayor de

Bogotá. La campaña se desarrolló en las estaciones y portales de mayor afluencia de usuarios, a través de piezas de comunicación como: Post It, Pop Man, tableros electrónicos y paletas informativas.

Recuadro 6
Una rosa no se roza

UNA ROSA NO SE ROZA.
Contra el maltrato y acoso hacia las mujeres en el transporte público.
NO MÁS TOQUE-TOQUE EN TRANSMILENIO

Es lo que responden las mujeres en Bogotá, al expresar su rechazo ante el “manoseo” y el “roce” constante a los que se ven sometidos por parte de los hombres, cuando suben a un autobús del servicio público convencional o del Transmilenio en las horas pico del transporte público bogotano.

En el transporte público las mujeres se sienten inseguras por el constante “toque, toque”, que debe ser entendido como un abuso sexual y respecto del cual no se han tomado las suficientes medidas, según lo señalado por Martha Lucía Sánchez, Subsecretaria Mujer Género y Diversidad Sexual de la Secretaría Distrital de Planeación.

En relación a este tema, las autoridades bogotanas decidieron compartir experiencias de prestación segregada de los servicios de transporte público implantadas en países tales como México, donde existe un programa denominado “viajemos seguras”. Este fue creado para disminuir los índices de violencia contra las mujeres y consiste en disponer vagones a los que solo pueden acceder mujeres con el propósito que estas puedan viajar tranquilas y seguras en las horas de mayor demanda de los servicios de transporte.

Para Sánchez, el análisis de la experiencia mexicana podría sugerir varias ideas a las autoridades de Bogotá en la definición de las medidas que den lugar a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público. La misma autoridad anunció que empezarán en conjunto con la Secretaría de Movilidad, un programa para incorporar el enfoque de género al SITP, lanzándose el 25 de noviembre de 2014 una campaña sobre la seguridad de las mujeres en el transporte público en el marco del Día Internacional de la no violencia contra las mujeres. Como parte de la campaña, colectivos de teatro integrados por mujeres de diferentes localidades realizaron representaciones pedagógicas en estaciones, portales y articulados, con el objetivo de sensibilizar a los usuarios del sistema.

Fuente: <http://www.lacariñosa.com/no-queremos-mas-toque-toque-en-transmilenio/>

Sin duda, el aspecto más valorable de la iniciativa puesta en marcha en Bogotá es la incorporación del enfoque de género a las políticas integradas de gestión del transporte público, lo que permite abordar a las autoridades respectivas el problema de la violencia de género en los espacios públicos, especialmente en los medios de transporte, situación que no estaba reconocida como problema de competencia del Estado hasta poco tiempo antes. En esta perspectiva, asimismo destaca de sobremanera que las conductas de agresión sexual en los medios de transporte público pasen a formar parte de los problemas a enfrentar por las autoridades del sector transporte y no queden restringidas a la agenda de trabajo de las autoridades preocupadas de los asuntos de género o de la mujer. También es valorable, por su carácter innovador como mecanismo de implementación de política, las iniciativas culturales (obras de teatro, cantantes y otras expresiones artísticas) empleadas para visibilizar el problema y sensibilizar a los usuarios del sistema.

No obstante lo anterior, los mensajes de la campaña no defienden explícitamente y con la fuerza necesaria el derecho ciudadano de hombres y mujeres de desplazarse con libertad y seguridad en los medios y modos del transporte público; más bien, la principal idea-fuerza de los mensajes es reforzar el autocuidado de la mujer para no convertirse en víctima de la violencia sexual, lo que implica que no se está apuntando al problema de fondo que subyace en la violencia de género. Indiscutiblemente, el nombre dado al programa de sensibilización es ingenioso —“Una Rosa no se roza”—, pero tiene como telón de fondo una concepción machista del “cuidado de la mujer”: se la cuida porque es una rosa, una flor delicada, y no por ser un ser humano que tiene el mismo derecho a transitar libremente por la ciudad que los varones. Así, no extraña que al revisarse las recomendaciones que el programa sugiere para evitar el acoso sexual, todas las medidas, salvo una de ellas (“no permitas, denuncia!!”), recaen en el autocuidado de la mujer: no uses faldas cortas ni escote, acércate a personas confiables, no te subas por atrás, no te sientes al lado de la ventana, son algunos ejemplos de las recomendaciones de la campaña (ver Recuadro 7).

Recuadro 7
Día internacional contra el maltrato hacia la mujer

12-4-2014 Una rosa NO se roza.

Precauciones a la hora de tomar el transporte.

Como dice una popular frase Colombiana: ¡No hay que dar papaya!

Para esto Una rosa NO se roza te da unas recomendaciones para que no seas víctima del abuso en el transporte público.

1) Si estás sola a altas horas de la noche y tienes que utilizar el sistema de transporte público trata de ir acompañada o sitúate al lado de una persona que se vea de confiar.

2) No te subas por la parte de atrás de los buses y mucho menos cuando van llenos, es el sitio propicio para el abuso.

3) No te sientes en la parte de atrás cuando vaya muy solo el bus.

4) No te hagas hacia el lado de la ventana, ya que puede venir un abusador y aprovechar de la impotencia e inseguridad de estar hacia ese lado.

5) Cuando viajes en el transporte público trata de no usar faldas muy cortas y escotes, ya que serás víctima de estos abusadores.

6) Si te toca utilizar taxi para transportarte, siempre copia el número de la placa y envíalo por mensaje a un conocido tuyo.

7) No permitas que alguien se te acerque mucho, si ves que tiene intenciones malas, ¡¡NO TE QUEDES CALLADA!!

¿Realmente una buena manera de combatir el maltrato sexual en el transporte público es poner transporte especial para las mujeres?

Según en las encuestas realizadas en nuestra fan page en Facebook, la mayoría de gente está en total desacuerdo que se haga un medio especial para el transporte de la mujeres, otras pocas dijeron que si era una solución o que no, pero que es un buen inicio.

En conclusión, la mayoría de personas intuyen que esta no va a ser una solución efectiva para el problema que se intenta solucionar.

SE NECESITA SOLIDARIDAD, RESPETO Y CULTURA PARA ACABAR CON ESTE PROBLEMA!

Fuente: <http://unarosanoseroza.tumblr.com/2/5>.

B. Políticas y programas aplicados en Ciudad de México

México es el país pionero en la región latinoamericana en relación a la definición e implementación de políticas y programas destinados a combatir la agresión sexual en el transporte público. Estos no sólo han implicado la segregación de los servicios de transporte para hombres y mujeres en el metro y otros modos de transporte público de la Ciudad de México, sino también la ejecución de campañas educacionales que han visibilizado el problema. Además, la ciudad cuenta con protocolos de denuncia y casetas especiales en las estaciones del metro para su recepción, aunque dichos puestos no son utilizados por los usuarios/as con la frecuencia esperada por las autoridades.

Sobre la base del seguimiento a la evolución del problema y de los resultados obtenidos de las medidas adoptadas, las autoridades han aplicado tres programas en Ciudad de México, que se describen a continuación: “Viajemos seguras”; “Transporte rosa” y “Hombre: no te pases”.

1. Programa “Viajemos Seguras”

El primero de los programas puestos en marcha en Ciudad de México se denominó “Viajemos Seguras en el Transporte Público”. Este fue implementado por el gobierno federal y realiza acciones de prevención, atención y procuración de justicia contra la violencia de género en los espacios públicos. En sus definiciones esenciales, se establece que el Programa “...fomenta el respeto y protección de los derechos humanos de las mujeres en su tránsito diario, para garantizar el derecho a un transporte seguro y libre de violencia, así como promueve el acceso de las mismas a la justicia y la sanción a los agresores, mediante procedimientos ágiles, sencillos, efectivos, al mismo tiempo que se preste una atención con calidad y calidez”.

El Programa es de carácter interinstitucional, y participan diez dependencias de gobierno, a saber: Procuraduría General de Justicia Distrito Federal (PGJDF); Secretaría de Seguridad Pública Distrito Federal (SSPDF); Secretaría de Transporte y Movilidad Ciudad de México (SETRAVI); Sistema de Transporte Colectivo (STC); Red de Transporte de Pasajeros (RTP); Metrobús, Soluciones Tecnológicas Especializadas (STE); LOCATEL¹⁵; Instituto de la Juventud del Distrito Federal (INJUVEDF) y el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (InmujeresDF). En términos agregados, estos organismos son los responsables de la seguridad pública, la procuración de justicia y la atención a derechos, de la misma forma que el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del DF. La coordinación de este programa está bajo la responsabilidad del InmujeresDF.

El programa “Viajemos Seguras” lleva adelante las siguientes acciones:

- Unidades Exclusivas para Mujeres. 100 Unidades ATENEA de la Red de Transportes de Pasajeros (RTP), las cuales circulan de 06:00 a 21:00 horas, en 48 rutas que circulan por 25 de los principales corredores urbanos de la ciudad: Paseo de la Reforma, Anillo Periférico, Eje 3 Oriente, Tlalpan, Picacho, Eje 10 Sur, Ermita, San Ángel, Revolución, Niños Héroes, Av. IPN, Circuito Interior, Eje 5 Norte, Eje 2 Oriente, Tamaulipas, Zaragoza, Eje 6 Sur, Coyoacán, México-Tacuba, Eje 1 Norte y Eje 8 sur.
- Cinco Unidades Exclusivas de Trolebús del Servicio de Transportes Eléctricos (STE), los cuales circulan de 06:45 a 22:52 horas; tres en el Corredor Cero Emisiones Eje Central Lázaro Cárdenas, y dos en el Corredor Cero Emisiones Eje 2- 2 A. 2. Medida de seguridad en el traslado de Separación de Hombres y Mujeres:
- Líneas 1, 3, 7, 8, 9, A y B del STC, con tres vagones cada una, en los horarios de 06:00 a 10:00 horas, y de 14:00 a 22:00 horas.
- Separación permanente de las tres líneas de Metrobús (Línea 1 Indios Verdes- Dr. Gálvez e Insurgentes- El Caminero; Línea 2 Tacubaya- Tepalcates y Nápoles – Tepalcates, y Línea 3 Acueducto Tenayuca – Etiopía), de lunes a sábados de 4:30 a 24:00 hrs. y domingos de 05:00 a 23:30 hrs.
- Separación en horas pico de un vagón del Tren Ligero del STE: En la Terminal Xochimilco, de 06:00 a 09:00 hrs.; y en la Terminal Taxqueña, de 18:00 a 21:00 hrs.
- Módulos de Atención a Víctimas de violencia sexual en el Transporte Público, en las estaciones del metro Hidalgo (al interior del Centro de Justicia para las Mujeres de la PGJDDF), Balderas, Pino Suárez, Pantitlán (al interior del Centro de Justicia Integral de la PGJDF) y Guerrero (al interior del Centro Integral de Justicia Cívica), con un horario de atención de lunes a viernes de 08:00 a 20:00 horas, a cargo del InmujeresDF y la colaboración del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal.

Además recomienda las siguientes medidas a las víctimas de algún tipo de violencia sexual en el transporte público:

- Solicitar apoyo a algún elemento de seguridad para detener al agresor; si la víctima se encuentra dentro del vagón del STC, debe jalar la palanca. Si la víctima se encuentra en otro transporte público, solicitar el apoyo del operador u operadora.
- Inmediatamente, la o el elemento de seguridad debe trasladar a la víctima de manera separada de su agresor al módulo “Viajemos Seguras” más cercano para proceder a su atención.

¹⁵ LOCATEL: organismo gubernamental que apoya a la población en la localización de personas y vehículos extraviados; proporciona orientación médica, nutricional, veterinaria, psicológica y legal; capta y canaliza los reportes por desperfectos en la vía pública; informa sobre trámites y requisitos que se realizan ante el Gobierno del Distrito Federal; brinda orientación y canaliza quejas sobre la prestación de servicios públicos

- En este espacio, la abogada del Inmujeres DF le brindará la primera intervención en crisis a la llegada a la víctima y posteriormente le asesorará jurídicamente acerca de sus derechos, y de los procedimientos a seguir para hacerlos valer.
- Asimismo, al decidirse el presentar una querrela formal ante la autoridad competente, y después de realizarse el llamado a la Fiscalía Central de Investigación para Delitos Sexuales de la PGJDF o Juzgado Cívico (en su caso), la víctima recibirá acompañamiento jurídico en el proceso de presentación de la denuncia, orientándola en los procedimientos y apoyándola en todo momento.

Según lo señalado por algunos autores, la evaluación que hasta ahora ha realizado el InmujeresDF no ha entregado cifras alentadoras, constatándose por el contrario que el programa ha disminuido el número de denuncias, pero no el acoso y abuso sexual (Márquez, 2011; Sánchez, 2013)¹⁶. Debido a esta evaluación, se tomaron medidas para reforzar el programa y se inició una nueva campaña que persigue el propósito de fortalecer y visibilizar el “transporte rosa”; para tales efectos, los buses fueron adornados con imágenes de mujeres líderes de la Revolución Mexicana y se dispuso la participación de mujeres choferes y controladoras, entre otras iniciativas. Estas medidas están en evaluación y sus resultados estarán disponibles en la segunda mitad del 2015.

No obstante las evaluaciones críticas citadas, existen asimismo otras evaluaciones —realizadas por organizaciones de la sociedad civil— que muestran que el programa es valorado por las mujeres ya que se sienten más protegidas, aunque señalan que es insuficiente para satisfacer sus necesidades de transporte con la tranquilidad y seguridad que desean. Asimismo, en estas evaluaciones se reconoce la visibilidad que ha alcanzado el problema, percibiéndose que ésta contribuye a su mitigación (<http://www.inmujeres.df.gob.mx/index.jsp>).

A pesar de la controversia sobre los resultados del programa aplicado, este fue seleccionado por el BID, entre 89 iniciativas de 20 países, para ser evaluado durante el año 2014 para su inclusión en el proyecto de “Evaluación de impacto de programas de prevención de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe” (Marmolejo 2014). A partir de los resultados que entregue esta nueva evaluación —a cargo de Econometría Consultores, de Colombia, entidad contratada por el BID para estos efectos—, se podrá tener más conocimiento sobre los pro y los contra del programa.

2. Programa “Transporte Rosa”

El segundo programa implementado es complementario del anterior y está focalizado esencialmente en la segmentación de la demanda del servicio de transporte. El Transporte Rosa es un programa que ofrece seguridad, rapidez y eficiencia a todas sus usuarias, siendo un transporte exclusivo para mujeres en la modalidad de Transporte Masivo en el Estado de México.

Las principales características del Programa son las siguientes:

- El servicio se presta únicamente a personas del sexo femenino, acompañadas de menores de hasta 12 años de edad y/o adultos mayores, sin importar el sexo.
- Las unidades de transporte son conducidas en su mayoría por personal del sexo femenino.
- En noviembre de 2012 se puso en operación el Mexibús 1, con el corredor Tecámac-Ecatepec, y en mayo de 2013 el Mexibús 3, con el corredor Chimalhuacán- Pantitlán.

Un estudio que combina entrevistas, encuestas y análisis de frases machistas en la prensa escrita (especialmente diarios) arriba a una positiva evaluación del programa, señalándose que el “*transporte rosa*” ha servido de plataforma para visibilizar el problema y dar tranquilidad a las mujeres (Dunckel

¹⁶ “...Si bien se ha registrado en años recientes una disminución en el número de denuncias, los casos de abuso y acoso sexuales contra las usuarias del Metro persisten, según se desprende de cifras del Instituto de la Mujer del Distrito Federal (Inmujeres-DF) y del estudio ‘Observatorio de Violencia Social, Género y Juventud’, (Márquez, 2011). ‘El programa ‘Viajemos seguras’ implementado por el Gobierno del Distrito Federal (GDF) en el sistema de transporte público capitalino ha sido insuficiente para abatir las agresiones sexuales que todos los días se cometen contra las mujeres en el Metro’ (Sánchez, 2013).

Gaglia, 2013). El estudio destaca que el hecho de constituir el programa una intervención desde varios ámbitos —transporte diferenciado, campañas, lugares de atención, protocolos y legislación— las acciones emprendidas sirvieron para visibilizar el tema y ponerlo en la discusión de la opinión pública. Asimismo, la autora citada concluye que los resultados de su investigación muestran que las mujeres expresan cada vez más la creencia de que la violencia es una forma de discriminación, en tanto los hombres siguen sosteniendo que la inseguridad en el transporte público es una característica normal e insoslayable, propia de la prestación del servicio, y que los problemas que enfrentan las mujeres en el uso del transporte público son producto de las diferencias naturales entre géneros.

3. Programa “Hombre No te pases”

El tercer programa —“Hombre No te pases”— es una campaña dirigida especialmente a los hombres que se implementa desde el 2010 en Ciudad de México por iniciativa del Gobierno del Distrito Federal (DF). Su principal objetivo es generar conciencia en el género masculino sobre las conductas de acoso y abuso sexual, buscando lograr cambios de mentalidad. En este programa se identifican las conductas que pueden considerarse acoso o abuso sexual, advirtiéndose que si dichos actos se cometen en medios de transporte público, las penas que conllevan dichos delitos puede ser mayores respecto a su ocurrencia en espacios no públicos (Márquez, 2011).

El programa identifica diversas acciones que pueden dar lugar a acusaciones y sanciones en contra de quienes las realizan, tales como mirar a una mujer de manera poco ortodoxa, fotografiar a su cuerpo sin permiso, hacerle caricias obscenas o insinuaciones, o emitir piropos que no le agraden. Estas acusaciones y sanciones tienen como objetivo proteger a las mujeres cuando se desplaza de un lugar a otro de la ciudad utilizando el transporte público. Las penas aplicadas por el cometido de los actos indicados van de seis meses a tres años de prisión, aumentándose en dos terceras partes si el acoso o abuso ocurre en un medio de transporte público (de 10 meses a 5 años). Sin embargo, la legislación del DF contempla diferentes escenarios, contemplándose incluso el castigo a aquella persona que sabiendo que existe acoso sexual sobre una tercera, no lo denuncia o lo consiente.

El programa propone a los hombres usuarios del transporte público evitar, en todo momento, cualquier conducta, broma, mirada, tocación o aproximación que pueda considerarse de connotación sexual. Al respecto, recomienda mirar siempre a la mujer a los ojos y no hacer comentarios que puedan mal interpretarse y sugiere pedir permiso para iniciar una relación de amistad y sólo llegar hasta donde la otra persona quiere que lleguen.

En general, estos delitos son difíciles de definir y de expresar por las personas agredidas, sea o no mujer, debido a que la mayoría de las veces los agresores tienen una gran habilidad para disfrazar su cometido, aunque siempre se trata de avances de tipo sexual no consensuados o requerimientos de tipo sexual que incluyen una conducta física, verbal o visual no aceptada por la víctima. Esta es una de las debilidades de este programa: bajo las circunstancias que este considera, casi cualquier acercamiento de un hombre hacia una mujer podría ser motivo de acusación de este tipo de ilícito, lo que hace especialmente compleja la situación en una sociedad urbana latinoamericana de comienzos del siglo XXI en la que los patrones de conducta sexual son muy diferentes a los que existían a comienzos del siglo XX o que prevalecen en sociedades regidas por valores más tradicionales.

Otra observación que se ha expuesto se relaciona con el hecho que esta campaña sólo se lleva a cabo en el transporte público perteneciente u operado bajo los auspicios del Gobierno del Distrito Federal, apreciándose con nitidez en las instalaciones del Metrobús y el Metro, modos en los se ha reservado incluso un lugar especial para las mujeres (generalmente en la parte delantera de los medios de transporte, dejando la parte trasera para los hombres). Sin embargo, esta campaña no se aplica en el transporte concesionado como el “pesero” y otros medios de transporte.

Es importante tener en cuenta, asimismo, que dichos programas —y la segregación del transporte que de ellos resulta— se construyen sobre la base del principio de la autoprotección de la “víctima mujer”. Esto quiere decir que, para que no se la acose, ella debe usar un transporte especial, lo que implica que no se tiene en cuenta que el trasfondo del problema es cultural y que la segregación, en lugar de solucionar el problema, a largo plazo lo puede agudizar. En este sentido, hay quienes piensan que

estos programas dirigidos a los varones deberían ser complementados con programas dirigidos a las mujeres para empoderarlas en su derecho a transitar libremente por la ciudad, sin necesidad de lugares “especiales” en los medios y modos de público, sólo por el mero ejercicio del derecho humano de ser respetado/a y moverse libremente en la ciudad y haciendo uso del transporte público.

C. Políticas y programas aplicados en Lima

Las políticas y programas definidos para combatir la agresión sexual en el transporte público en Lima apuntan principalmente a crear conciencia en la población acerca del problema y de la necesidad de validar el respeto mutuo como principio rector de las relaciones interpersonales en los espacios públicos, debido a lo cual tales políticas y programas se traducen en campañas de información dirigidas a los usuarios y no usuarios del transporte público. De esta concepción nace también el objetivo de incidir específicamente en la población juvenil introduciendo la discusión del problema en las escuelas y en la educación. Paralelamente, las autoridades han impulsado una campaña dirigida a los hombres, con el propósito de generar un cambio de mentalidad en la sociedad respecto de las relaciones de género y del respeto mutuo. Las políticas y programas implementados han implicado la elaboración de protocolos concebidos para las diversas situaciones de agresión sexual que se suscitan en los espacios públicos, en especial en el sistema de transporte colectivo.

Una característica principal de las políticas y programas implementados en Lima la constituye la participación protagónica de organizaciones no estatales en la concepción y ejecución de las campañas puestas en marcha, tratándose de organismos de la sociedad civil (como el colectivo “Paremos el Acoso Sexual Callejero”) o entidades académicas (como la Universidad Católica del Perú), que inducen a organismos del Estado a tomar cartas en el asunto, sobre todo a las autoridades territoriales locales. No extraña entonces que algunos de los programas aplicados tienen por trasfondo los estudios en áreas específicas de la ciudad (v.gr. Miraflores).

A mediados del 2013 se puso en marcha la campaña “Miraflores Libre de Acoso Callejero” en respuesta a los resultados de un estudio realizado por el Instituto de Opinión Pública de la Universidad Católica del Perú, que indicaban que los principales actos de acoso en Miraflores son las miradas lascivas, el uso de apelativos sexuales, los comentarios sobre el cuerpo y los silbidos (La Primera, 2014). La iniciativa fue emprendida por el Municipio de ese distrito en conjunto con la Universidad Católica del Perú y el colectivo “Paremos el Acoso Sexual Callejero” formados por jóvenes voluntarios.

En el 2014, las entidades mencionadas relanzaron la campaña que busca generar el respeto hacia los niños, niñas, adolescentes, mujeres y personas en general, que puedan ser afectados por el acoso sexual callejero. Con esa finalidad se colocaron calcomanías en las unidades de transporte público con el mensaje: “En este Bus a la Mujer se le Respeta”. Los integrantes del colectivo ingresaron a vehículos de transporte público que circulan por Miraflores para crear conciencia de la incomodidad que produce este tipo de conductas en la ciudadanía¹⁷.

La campaña “Miraflores Libre de Acoso Callejero” no se limita a la intervención sobre los vehículos de transporte público. En realidad, esta medida forma parte de una serie de acciones que impulsan las entidades comprometidas con esta campaña con miras a mantener un clima de respeto a la mujer, entre las cuales destacan las capacitaciones del personal de Seguridad Ciudadana. Los cursos y charlas que se dictan con este propósito comprenden también a los trabajadores de las obras de construcción civil y a los alumnos de educación secundaria en seis instituciones educativas y seis centros de formación superior del distrito.

Por otra parte, el Perú cuenta con la plataforma DATEA, donde las denuncias se pueden registrar y además marcar en un mapa la zona donde ocurrió la agresión. En los primeros meses de

¹⁷ En la primera jornada de esta campaña los voluntarios del colectivo subieron a 350 vehículos que cubren la ruta comprendida en las avenidas José Pardo y Ricardo Palma. En marzo y abril del 2014 se continuó promoviéndose la campaña en buses de las empresas de transporte con rutas de las avenidas Arequipa, Angamos y Benavides.

funcionamiento de la plataforma se recibieron 718 denuncias de agresiones a mujeres en espacios públicos, principalmente en Lima.

La visibilización del problema, a partir de los estudios preliminares realizados por el Instituto de la Opinión Pública de la Universidad Católica del Perú, la creación de un Observatorio del Acoso Sexual Callejero al amparo de la misma universidad y la formación de un colectivo de activistas sociales a favor de enfrentar el acoso callejero, indujo que fuese abordado por la autoridad metropolitana de Lima como un problema que estaba presente en el área metropolitana en su conjunto (probablemente con más intensidad) y no solo en el sector de Miraflores, lo que dio lugar al desarrollo de varias líneas de trabajo de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Una de las iniciativas implementadas la constituye el Programa de Equidad de Género que la Municipalidad Metropolitana de Lima ha ejecutado por intermedio del Centro de Servicios contra la Violencia de Género Warmi Wasi (Velásquez, 2013). Este organismo cuenta con tres áreas (legal, psicológica y social), que brindan asesoría gratuita en los casos de agresiones sexuales producidas en espacios públicos, y en general en todas aquellas situaciones que corresponden a hechos de violencia de género. En la segunda mitad del 2014, este Centro de Servicios contra la Violencia de Género acordó difundir su labor en colaboración con el Observatorio de Acoso Sexual Callejero de la Universidad Católica del Perú, dirigiéndose a tres tipos de público: escolares, adolescentes y jóvenes, y mujeres adultas, dada la constatación de que el acoso en los espacios públicos afecta a mujeres de todas las edades y actividad.

La Municipalidad Metropolitana de Lima también viene desarrollando la campaña “Yo viajo segura en el Metropolitano”, en cuyo contexto ha capacitado al personal que opera en este sistema de transporte sobre qué hacer en los casos de acoso sexual que se produzcan dentro de los buses y en las estaciones. Además, se ha elaborado un protocolo de intervención que incluye el aviso inmediato a las profesionales del Centro de Servicios Warmi Wasi para ir a la comisaría e iniciar la denuncia, además de brindar acompañamiento a las personas afectadas a lo largo del proceso.

Una tercera línea de actividades emprendida por la Municipalidad Metropolitana de Lima se inscribe en la estrategia de prevención, para efectos de lo cual trabaja con hombres sobre su masculinidad: a través del programa “Oye varón, Aprende a vivir sin violencia”, se intenta cuestionar las concepciones tradicionales de lo que implica ser hombre, y los estereotipos de género en general.

Recuadro 8 **Oye Varón, aprende a vivir sin violencia**

Oye Varón es un servicio municipal que, con el apoyo técnico de la Universidad Peruana Cayetano Heredia, ofrece un espacio para hablar, escuchar y reflexionar sobre las experiencias acerca de la violencia, aprender a detener las conductas violentas, resolver conflictos sin el uso de la violencia y aprender a relacionarse con respeto.

¿A quién va dirigido?

- Hombres de diversas edades de Lima Metropolitana.

Objetivos:

- Ayudar a los hombres a detener su violencia a través de sesiones que les permitan aprender a resolver conflictos sin violencia y respeto.
- Contribuir a que los hombres construyan un compromiso permanente con la no violencia.
- Ofrecer una explicación a las causas de los diversos tipos de violencia que ejercen los hombres.
- Brindar herramientas y técnicas que contribuyan a revisar y transformar el papel de los hombres en la problemática de la violencia.

Fuente: <http://diario16.pe/columnista/25/rosario-sasieta/3052/oye-varon-respeta>

Las iniciativas puestas en marcha no han sido todavía evaluadas, lo que impide saber sus resultados y la definición de medidas que mejoren su aplicación.

D. Políticas y programas aplicados en Santiago

En la ciudad de Santiago no existe ningún programa, ni iniciativa similar a las señaladas para las otras tres ciudades.

El 17 de marzo del 2015 se presentó en el Congreso chileno el proyecto: “Ley de Respeto Callejero”, iniciativa de la OCAC (Observatorio Contra el Acoso Callejero), con el apoyo de la Unión Europea y ONU Mujeres. El proyecto tiene entre sus objetivos sacar de las “cifras negras” las denuncias de acoso callejero, así como prevenir futuros ataques y proteger a las víctimas, busca inscribir el acoso sexual callejero en la legislación chilena. Poseer un enfoque preventivo, educativo y comprometido con la equidad de género.

E. Conclusiones

La creciente preocupación en la región sobre la violencia de género en los espacios públicos —en especial, en el transporte público e infraestructura de acceso— se ha traducido en iniciativas de diversas características destinadas en general a combatir la agresión sexual en el transporte público, impulsadas asimismo por una variedad de actores sociales, económicos y políticos.

En algunos casos, las iniciativas surgieron de los operadores de servicios de transporte y de organizaciones académicas, apoyadas por organismos internacionales, en el marco de las políticas de equidad de género y de protección de los derechos de la mujer. En otros casos, las iniciativas fueron impulsadas por las autoridades locales territoriales (que no siempre disponen de facultades y/o los recursos necesarios para implementar medidas) o por los organismos del Estado a cargo de los problemas de género o, en su defecto, por organismos no gubernamentales. A pesar de la improvisación que este proceso parece contener, al no emerger de diagnósticos precisos —en este sentido es valorable el esfuerzo desplegado en Ciudad de México, cuyas autoridades han buscado empalmar sucesivos diagnósticos con las políticas emprendidas—, o de haber sido impulsadas por actores carentes de facultades o de recursos apropiados, destaca la incidencia de tales políticas y programas en la mayor visibilización del problema y su contribución a una mayor conciencia ciudadana al respecto.

Progresivamente, el posicionamiento del tema en la agenda pública ha permitido la participación de diversos actores sociales y políticos (especialmente, en el ámbito de las autoridades territoriales locales y también nacionales, aunque en menor medida) en la construcción de caminos de solución, lo que se ve favorecido, probablemente, por el carácter transversal del problema. La creciente conciencia ciudadana del problema, su discusión en los medios de prensa e internet, y la difusión de denuncias a través de las redes sociales, lo ha transformado en un problema que requiere ser abordado integralmente por el Estado mediante la legislación respectiva (como ya ocurrió en el Perú y está ocurriendo en Chile) y la formulación de políticas y líneas de trabajo con objetivos de corto y largo plazo en diversos ámbitos, que van desde el estrictamente normativo y sancionatorio, la educación de la población joven (tanto en relación con sus derechos a no ser agredidos sexualmente en espacios públicos y no públicos, como en relación con su formación cívica de respeto por el otro), el empoderamiento de mujeres en el ejercicio de sus derechos de desplazamiento seguro y libre de agresiones sexuales en el transporte público, la capacitación de los trabajadores que se desempeñan en los espacios públicos y operadores de medios de transporte, incluyendo a quienes deben prestar asistencia a las personas que denuncian actos de agresión, hasta la construcción de espacios relacionados con la prestación de los servicios de transporte y su frecuencia horaria, con el propósito de evitar o mitigar las aglomeraciones.

En términos generales, el aspecto más valorable de las iniciativas puestas en marcha en algunas de las principales ciudades metropolitanas de América Latina (con la excepción de Santiago, que no ha implementado medidas) es la incorporación del enfoque de género a las políticas integradas de gestión del transporte público, situación que ha relevado la violencia de género en los medios de transporte público e infraestructura de acceso como problema de competencia del Estado. Esto significa que las conductas de agresión sexual en los medios de transporte público han pasado a formar parte de los problemas a enfrentar por las autoridades del sector transporte y no queden restringidas a la agenda de trabajo de las autoridades preocupadas de los asuntos de género o de la mujer.

También es valorable, por su carácter innovador como mecanismo de implementación de política, las iniciativas culturales (obras de teatro, cantantes y otras expresiones artísticas) y la participación de organizaciones de voluntarios —es decir, expresiones de la sociedad civil— en las tareas desarrolladas con el propósito de visibilizar el problema y sensibilizar a los usuarios del sistema, lo cual sugiere que sectores ciudadanos asumen la idea que la solución es tarea de todos y no solo de las autoridades políticas, y que estas entienden que la participación ciudadana es parte de la solución.

Algunas medidas puestas en marcha han resultado especialmente controvertidas, sin embargo. Este parece ser el caso de la segmentación de los usuarios del transporte público por sexo en Ciudad de México, discriminando positivamente a las mujeres mediante la asignación de medios de transporte o vías de acceso para su uso exclusivo, medidas que han generado detractores y defensores. Para los primeros, el principal problema radica en el hecho que la política aplicada refuerza el autocuidado de la mujer para no convertirse en víctima de la violencia sexual, lo que implica que no se está apuntando al problema de fondo que subyace en la violencia de género y en la violación del derecho esencial de las personas a desplazarse libremente por la ciudad sin temer por su seguridad personal o ser agredidos sexualmente. Este mismo problema está presente en los programas de protección implementados en Bogotá, en donde los mensajes de la campaña emprendida no defienden explícitamente el derecho ciudadano de hombres y mujeres de desplazarse con libertad y seguridad en los medios y modos del transporte público. A la vez, para los defensores de la segmentación de los usuarios del transporte público por sexo, la medida implementada es valorada por las mujeres ya que se sienten más protegidas, aunque señalan que es insuficiente para satisfacer sus necesidades de transporte tranquilo y seguro. Asimismo, se destaca la visibilidad que ha alcanzado el problema en tanto se piensa que ésta contribuye a su mitigación (Dunckel-Graglia, 2013).

Sin duda alguna, la segmentación de los usuarios del transporte público por sexo, ya sea mediante la asignación de medios de transporte para el uso exclusivo de mujeres y niños, y/o de vías de acceso en andenes y paraderos, disminuirá la cantidad de agresiones sexuales en el desplazamiento de las personas en el transporte público e infraestructura de acceso, lo que se reflejará en la disminución de denuncias referidas a este tipo de agresiones en espacios públicos, pero ha de convenirse que no constituye una solución del problema en el mediano y largo plazo en tanto no contribuye a validar el derecho de las personas de desplazarse con libertad y seguridad en los medios y modos del transporte público. Desde la perspectiva de la gestión del transporte público es una medida que permite ganar tiempo para la implementación de otras medidas que implican la asignación de recursos económicos y humanos para su ejecución, tales como el aumento de la frecuencia de los vehículos de transporte y del tamaño de los espacios asignados para acceder a los medios de transporte (andenes en el caso del metro, paraderos en el caso de los autobuses), de modo de disminuir la cantidad de personas transportadas por cada unidad de desplazamiento, o en su defecto, que se reúnen a la espera de los mismos. Por cierto, estas medidas deben ser complementadas con las que es posible ejecutar en las demás áreas de la gestión pública que inciden en el problema, según lo explicado más arriba. De todos modos, ha de tenerse presente que, incluso preservando el carácter provisorio que la segmentación de los usuarios del transporte público por sexo, esta discriminación positiva puede representar una mayor tranquilidad para una parte importante de las usuarias que son objeto de agresiones, pero no resuelve el problema para aquella proporción de usuarios varones que también son agredidos sexualmente en los medios de transporte público. La agresión con connotación sexual que se registra en los medios de transporte público es un problema de violencia de género (esto es, de violencia por razones de género) y no un problema que padecen las mujeres en exclusividad, como supone la propuesta de segmentar a los usuarios del transporte público por sexo.

Los programas en las tres ciudades que han sido implementados: Ciudad de México, Bogotá y Lima, aún no son evaluados en su eficacia para combatir la problemática, tema que es relevante para el mejoramiento de las medidas, incluyendo la correspondiente a la segmentación de los usuarios del transporte público por sexo.

VI. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

Varias son las conclusiones relevantes que es posible extraer de las investigaciones realizadas en algunas de las principales ciudades latinoamericanas sobre situaciones y conductas de agresión sexual en medios de transporte urbano e infraestructura de acceso. Estas pueden ser de gran utilidad para la definición de los programas de trabajo de las agencias gubernamentales y los organismos internacionales abocados al tema.

La primera conclusión que interesa destacar es la importancia del transporte público como modo de transporte predominante en las cuatro áreas metropolitanas estudiadas: en general, con la excepción de Santiago, la cantidad total de viajes/día que registra el transporte público más que duplica a los viajes/día de las personas que emplean algún medio de transporte individual motorizado, incluyendo las motocicletas, y duplica asimismo la cantidad de viajes/día de las personas que optan por medios de transporte no motorizado (bicicleta o caminata). Por lo tanto, la proporción de la población urbana potencialmente afectada por situaciones de violencia de género en los medios de transporte público es lo suficientemente alta como para ser abordada como problema de política pública.

Los antecedentes obtenidos acerca de las características de género de los/as usuarios/as del transporte público muestran que son las mujeres el segmento más expuesto al utilizar los medios de transporte público en mayor proporción (más del 50% del total de los usuarios) y con mayor frecuencia, dada la multiplicidad de roles que asumen las mujeres en la unidad familiar, sumados a los laborales, complejidad que se refleja en su forma de viajar en zig-zag. Estos mismos antecedentes muestran que los usuarios/as del transporte público son mayoritariamente personas cuyas edades oscilan entre 20 y 45 años, de ingresos medios y medios bajos que no disponen de automóvil y que se desempeñan como empleados y estudiantes. En general, el transporte público es menos usado por las personas de ingresos bajos (que orientan la demanda de movilidad hacia modos de transporte autoimpulsados (bicicleta y caminata) y por las personas de ingresos medio altos y altos, que optan por modos motorizados de transporte individual (automóvil particular o taxi).

Una segunda conclusión destaca la importancia del problema, tanto en términos de su magnitud o extensión como de su reiteración: en las cuatro ciudades metropolitanas estudiadas (Bogotá, Ciudad de

México, Lima y Santiago) un alto porcentaje de mujeres adultas jóvenes, mujeres jóvenes y adolescentes usuarias del transporte público parece enfrentar de manera cotidiana y sistemática situaciones de violencia de género en los medios de transporte colectivo y en la infraestructura de acceso: en las cuatro ciudades estudiadas, al menos seis de cada diez mujeres y en los casos más extremos, nueve de cada diez mujeres, han sufrido actos de abuso y/o acoso sexual en el espacio público, especialmente en el transporte público, instancia en la que se presenta este problema con mayor frecuencia. De ello se colige que las agresiones sexuales en el transporte público y en la infraestructura de apoyo no son fenómenos aislados que afectan excepcionalmente a grupos reducidos de personas.

La magnitud y extensión del problema en las áreas metropolitanas estudiadas sugieren no sólo su generalización conforme crecen las ciudades y su población, y aumenta correlativamente la cantidad de viajes, sino también la constatación de que las situaciones de violencia de género se producen en los espacios públicos destinados a la movilidad de las personas y no sólo en el lugar de residencia, estudio o trabajo. A pesar de la envergadura del problema que reflejan los datos reunidos, en las cuatro ciudades estudiadas la información oficial es prácticamente inexistente, parcial e insuficiente para los efectos de lograr diagnósticos precisos acerca de la prevalencia del problema investigado.

La magnitud de los datos preliminares obtenidos y la frecuencia con que ocurren los diferentes tipos de agresión hacen pensar que se está frente a una conducta naturalizada dentro de la cultura de los países latinoamericanos, lo que explicaría su invisibilidad. Sin embargo, la existencia de problemas similares en países de otras culturas, en África, Asia y Europa sugiere que se trata más bien de un problema de resabios patriarcales que subsisten en los mecanismos de articulación y organización social de las sociedades modernas globalizadas. Probablemente, el peso relativo de tales resabios en la construcción y reconstrucción del orden social contribuya decisivamente a que en el plano de la conciencia social se perciba que la responsabilidad de evitar o mitigar el problema recae en las víctimas de la agresión y que el Estado no tiene papel que cumplir en garantizar un desplazamiento seguro y libre de amenazas en las redes de transporte público y/o en las infraestructuras de acceso a las mismas.

Una tercera conclusión señala que las prácticas de abuso y acoso sexual en el espacio público constituyen un obstáculo de importancia para las políticas de movilidad social e inclusión, en la medida que las personas que más perciben y comprueban coartados sus derechos de libertad de tránsito y de movilidad son las mujeres adultas jóvenes, mujeres jóvenes y adolescentes, de estratos medios y medios bajos, lo que implica que tales prácticas afectan las capacidades y oportunidades de desarrollo de grupos sociales empeñados en insertarse en el mercado laboral y que buscan mejorar su formación educacional y su competitividad, factores esenciales de la movilidad social y el desarrollo personal y social. Esto implica que las políticas orientadas a reducir los niveles de inequidad y desigualdad económica y social que caracterizan a las sociedades latinoamericanas deben incluir medidas que aseguren y protejan la libertad de tránsito y de movilidad de las mujeres que son objeto de tales prácticas. Específicamente, las políticas de movilidad urbana orientadas a desarrollar condiciones de eficiencia, sostenibilidad e integralidad de los sistemas de transporte urbano, deberían contemplar medidas destinadas a proteger el ejercicio de los derechos reseñados.

El abuso y acoso sexual en el transporte público no sólo obstruyen la movilidad social y las políticas de inclusión inherente al desarrollo de los países. Si bien los estudios que se han realizado son todavía parciales, logran establecer efectos psicológicos significativos en las personas que son víctimas de la violencia de género. En numerosos casos, las personas que han sido agredidas sexualmente en los medios de transporte y/o en la infraestructura de acceso se ven obligadas a cambiar su estilo de vida, modificando dentro de sus posibilidades recorridos y horarios de los desplazamientos, modos de vestir y de uso de los medios de transporte, lo que incrementa la inseguridad y la desconfianza en el uso de los espacios públicos. Todo ello incide negativamente en la posibilidad de acceder a mejores condiciones de vida y a vivir una vida libre de violencia de género. Esto determina que las políticas públicas sectoriales debieran incluir diseños específicos de estrategias de intervención.

Una cuarta conclusión de los antecedentes analizados hace ver la necesidad de poner de relieve la falta de concordancia del derecho internacional y los marcos jurídicos nacionales de los países latinoamericanos estudiados en lo que dice relación a las prácticas de abuso y acoso sexual en los espacios públicos. Esta falta de concordancia deja en evidencia un retraso importante de la legislación de

los países latinoamericanos estudiados en cuanto al reconocimiento y garantía del cumplimiento de derechos esenciales reconocidos internacionalmente y, consecuentemente, pone al descubierto debilidades institucionales y regulatorias que obstruyen el ejercicio de tales derechos. La igualdad de derechos entre hombres y mujeres está fundada en los principios esenciales del Estado moderno y está fuertemente reconocida y cautelada en el marco jurídico internacional, lo que se refrenda en el hecho que los cuatro países cuyas capitales han sido objeto de estudio en esta investigación han suscrito los varios tratados internacionales y regionales que instituyen la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Sin embargo, la inexistencia de legislación específica que tipifique y sancione las diversas formas de acoso y abuso sexual en los espacios públicos —especialmente en los medios de transporte y en la infraestructura de acceso— impide el ejercicio de la igualdad de derechos en el desplazamiento de las personas a través de los espacios urbanos.

De todos modos, la revisión de la legislación de los cuatro países latinoamericanos considerados en este estudio permitió constatar que estos disponen de normas constitucionales, leyes específicas y acápites de leyes vigentes que aluden a la no discriminación y a la desigualdad de género, o que hacen referencia a la protección de segmentos de la ciudadanía expuestos a acciones discriminatorias por parte de terceros en virtud de características que definen su condición (v.gr., minorías étnicas, sexuales, discapacidad). Los fundamentos de tales normas jurídicas podrían ser empleados en la elaboración de las disposiciones que se requiere aplicar a las conductas de acoso y abuso sexual en el transporte público e infraestructura de acceso. De hecho, países como México y el Perú han dado pasos importantes en esa dirección, el primero legislando a nivel del Distrito Federal, el segundo a nivel nacional. Asimismo, en Chile se ha presentado un proyecto de ley al Congreso Nacional.

Una quinta conclusión se refiere al nivel de avance en el análisis del problema en las ciudades latinoamericanas y de las respuestas que cada país ha sido capaz de implementar, observándose fuertes diferencias en la región y atrasos significativos en algunos de estos. En términos generales, se puede afirmar que el enfrentamiento del problema en los países latinoamericanos es todavía incipiente y precario, sin políticas públicas que expresen una voluntad política efectiva de búsqueda de soluciones de corto y largo plazo, emergiendo la mayor parte de las respuestas a denuncias reiteradas en los medios de comunicación realizadas por organizaciones de la sociedad civil o por mujeres que se han atrevido a dar a conocer agresiones de las que han sido víctimas.

El estudio permite concluir que el problema constituido por las prácticas de acoso y abuso sexual en los medios de transporte público e infraestructura de acceso es todavía poco visible en la agenda pública latinoamericana. En las ciudades cuyos antecedentes fueron revisados, la información existente muestra un interés bastante reciente en países como Chile y Colombia, y algo menos en México y en el Perú. Colombia no cuenta con estudios precisos sobre la dimensión del problema (solo con una campaña) y Chile, por su parte, registra un par de estudios y ningún programa o campaña. México y Perú cuentan con estudios, campañas y programas. Ciudad de México cuenta con legislación vigente que sanciona con cárcel el acoso y abuso; Perú por su parte aprobó recién en marzo del 2015 una ley sobre acoso callejero. El transporte público es todavía un espacio en donde aún no se aborda el acoso y abuso sexual como expresión de la violencia de género. La invisibilización del problema y su “naturalización” —esto es, la percepción de los actos constitutivos de agresión sexual en el sistema de transporte público como inherentes y propios a la prestación— han obstaculizado el levantamiento de información y la generación de suficientes antecedentes, en la medida que la mayoría de las veces la agresión sexual no es denunciada y/o registrada. Esto atenta contra la posibilidad de un diseño e implementación de políticas de transporte público más eficientes que aseguren la movilidad de las mujeres en condiciones de igualdad y seguridad.

Una sexta conclusión realza el papel creciente de las redes sociales en la visibilización del problema, lo que parece dar cuenta de las nuevas formas de relación entre el Estado y la ciudadanía a partir de las fuertes transformaciones tecnológicas registradas en las telecomunicaciones, lo que ha derivado en mecanismos de canalización de demandas y exigencias de derechos más horizontales que en el pasado previo a la aparición de la telefonía celular y la Internet. En la actualidad las redes sociales juegan un papel importante en las cuatro ciudades estudiadas, constatándose la existencia de Observatorios de Acoso Callejero. Estos espacios ofrecen una oportunidad única para denunciar y

difundir información, lo que ha significado que plataformas como Facebook se conviertan en herramientas de denuncia social y organización de la sociedad civil.

Una séptima conclusión se refiere al impacto de las medidas adoptadas en la mitigación del problema. Ciudad de México, Bogotá y Lima han implementado diversas estrategias para abordar la agresión sexual en el transporte público, y si bien han logrado poner el tema en la agenda pública, no es tan evidente que hayan logrado un impacto positivo en la disminución del fenómeno. De todos modos, la creciente preocupación en la región sobre la violencia de género en los espacios públicos se ha traducido en iniciativas de diversas características destinadas en general a combatir la agresión sexual en el transporte público, impulsadas asimismo por una variedad de actores sociales, económicos y políticos.

En algunos casos, las iniciativas surgieron de los operadores de servicios de transporte y de organizaciones académicas, apoyadas por organismos internacionales, en el marco de las políticas de equidad de género y de protección de los derechos de la mujer. En otros casos, las iniciativas fueron impulsadas por las autoridades locales territoriales o por los organismos del Estado a cargo de los problemas de género o, en su defecto, por organismos no gubernamentales. Progresivamente, el posicionamiento del tema en la agenda pública ha permitido la participación de diversos actores sociales y políticos (especialmente, en el ámbito de las autoridades territoriales locales y también nacionales, aunque en menor medida) en la construcción de caminos de solución, lo que se ve favorecido, probablemente, por el carácter transversal del problema.

Una octava conclusión se refiere al carácter integrado de las políticas que demanda la solución del problema. La creciente conciencia ciudadana sobre el carácter delictivo de la agresión sexual en los espacios públicos, su discusión en los medios de prensa e internet, y la difusión de denuncias a través de las redes sociales, lo ha transformado en un problema que requiere ser abordado integralmente por el Estado mediante la legislación respectiva (como ya ocurrió en el Perú y está ocurriendo en Chile) y la formulación de políticas y líneas de trabajo con objetivos de corto y largo plazo en diversos ámbitos, que van desde el estrictamente normativo y sancionatorio, la educación de la población joven (tanto en relación con sus derechos a no ser agredidos sexualmente en espacios públicos y no públicos, como en relación con su formación cívica de respeto por el otro), el empoderamiento de mujeres en el ejercicio de sus derechos de desplazamiento seguro y libre de agresiones sexuales en el transporte público, la capacitación de los trabajadores que se desempeñan en los espacios públicos y operadores de medios de transporte, incluyendo a quienes deben prestar asistencia a las personas que denuncian actos de agresión, hasta la construcción de espacios relacionados con la prestación de los servicios de transporte y su frecuencia horaria, con el propósito de evitar o mitigar las aglomeraciones).

Una novena conclusión, en el marco de la anterior, es la necesidad de incorporar el enfoque de género a las políticas integradas de gestión del transporte público, situación que ha relevado la violencia de género en los medios de transporte público e infraestructura de acceso como problema de competencia del Estado. Esto significa que las conductas de agresión sexual en los medios de transporte público deben pasar a formar parte de los problemas a enfrentar por las autoridades del sector transporte y no queden restringidas a la agenda de trabajo de las autoridades preocupadas de los asuntos de género o de la mujer.

Finalmente, en relación a la intervención más directa sobre la demanda del transporte público — segmentar a los usuarios del transporte público por sexo—, implementada en Bogotá y Ciudad de México del mismo modo que en otras ciudades de fuera de la región, se concluye que puede disminuir la cantidad de agresiones sexuales en el desplazamiento de las personas en el transporte público e infraestructura de acceso, pero no constituye una solución del problema en el mediano y largo plazo en tanto no contribuye a validar el derecho de las personas de desplazarse con libertad y seguridad en los medios y modos del transporte público. Desde la perspectiva de la gestión del transporte público es una medida que permite ganar tiempo para la implementación de otras medidas que implican la asignación de recursos económicos y humanos para su ejecución, de modo de disminuir la cantidad de personas transportadas por cada unidad de desplazamiento, o en su defecto, que se aglomeran a la espera de los mismos.

De todos modos, ha de tenerse en cuenta que aunque esta discriminación positiva represente una mayor tranquilidad para las usuarias que son objeto de agresiones, esta medida no resuelve el problema

para aquella proporción de usuarios varones que también son agredidos sexualmente en los medios de transporte público. La agresión con connotación sexual que se registra en los medios de transporte público es un problema de violencia de género (esto es, de violencia por razones de género) y no un problema que padecen sólo las mujeres.

B. Recomendaciones

El objetivo principal de este documento ha sido —como fue señalado en la introducción— formular algunas propuestas preliminares de medidas de política que enfrenten y resuelvan (al menos mitiguen de modo sustantivo) los problemas de violencia de género que se vienen suscitando crecientemente en los sistemas públicos de transporte en algunas de las principales ciudades de América Latina, a partir de la revisión de las experiencias desarrolladas en la región.

El trasfondo que sustenta las recomendaciones que siguen a continuación lo constituye el perfeccionamiento de los marcos regulatorios del sector transporte en los países de la región, vía la inclusión de una perspectiva de género en las políticas de transporte público. Esto con el objetivo de que la regulación en este sector se convierta en un instrumento que permita hacer efectivo el ejercicio de derechos ciudadanos de todos y todas en sus traslados de un punto a otro en el espacio urbano.

Las recomendaciones están pensadas desde la perspectiva del transporte público y de cómo poder incidir desde éste ámbito en el mejoramiento de las condiciones de movilidad de los/as usuarios/as. Se trata de emprender iniciativas que coordinen a todos los actores implicados: la institucionalidad, la sociedad civil y los privados involucrados en el transporte y en la problemática de abuso y acoso sexual.

Cuando se habla de sociedad civil, se hace referencia a todos aquellos grupos organizados en torno a la preocupación por el acoso y abuso sexual en el ámbito público: Observatorios, blogs, Facebook y académicos/as, con las que sería de gran utilidad coordinarse. Son ellos/as los que han implementado estudios, diversas iniciativas para visibilizar la problemática y especialmente, han sido los/as encargadas/os de recibir y contener las denuncias de los hechos que acontecen. Estos organismos tienen una fuente de información relevante y están monitoreando en tiempo real la ocurrencia de vulneraciones.

Existen varias razones que ameritan la incorporación de una perspectiva de género en las políticas de transporte público. En primer lugar, aumenta el retorno de la inversión en infraestructura y la rentabilidad de los sistemas de transporte, al aumentar el número de usuarios; en segundo lugar, satisface la demanda de servicios de transporte a través del conocimiento de las necesidades, preferencias y limitaciones de todos los potenciales usuarios; en tercer lugar, mejora el acceso de la mujer al trabajo, a la educación y a los servicios que, en última instancia, aumentan la productividad laboral; y en cuarto lugar, permite a las mujeres disponer de más tiempo para atender sus necesidades personales y laborales. (Caballero, 2013)

1. Estudios

En los capítulos precedentes se muestran los datos existentes sobre el abuso y acoso sexual en el transporte público, en las Ciudades de México, Bogotá, Lima y Santiago de Chile. Sin lugar a dudas éstos son aún insuficientes para dar cuenta de la real situación del problema, su gravedad y la prevalencia. Disponer de información oportuna y detallada es una necesidad para poder intervenir con políticas públicas adecuadas desde el transporte público.

Así también aparece como imprescindible la coordinación con otros/as actores sociales, Ministerios y Servicios, Universidades, Sociedad Civil y Privados, que permita abordar la problemática desde todos los ámbitos posibles.

La primera necesidad que aparece como inminente recomendación es realizar estudios, que permitan:

- Realizar diagnósticos que permitan: a) identificar las características, frecuencia y gravedad de la violencia sexual en el transporte público, b) identificar los lugares y las horas de mayor frecuencia de las agresiones, de tal forma de poder distinguir con claridad donde se debe

intervenir prioritariamente, y c) identificar aquellos aspectos que facilitan la comisión de delitos sexuales en el transporte público y la impunidad de las y los agresores.

- Incorporar indicadores de acoso y abuso sexual en las encuestas ya existentes que se realizan en el transporte público.
- Evaluar los programas implementados, de tal forma de recoger las fortalezas y debilidades, para replicar las experiencias exitosas y dejar las que no tienen los efectos esperados o no producen efectos.
- Sistema integrado de registro de delitos georeferenciados coordinado con la policía (similar a DATEA o el registro que tiene de violencia intrafamiliar el ministerio del interior de Chile).
- Integrar un sistema de información sobre los delitos denunciados de violencia sexual en transporte público y levantar protocolos.

2. Adecuación física de infraestructura de transporte

- Realizar un diagnóstico acerca de las instalaciones e infraestructura existente en los distintos tipos de transporte público con el fin de ubicar aquellos aspectos, horarios y lugares que facilitan la comisión de delitos sexuales.
- Programa de adecuación física de las instalaciones de acceso a los medios de transporte público conforme al objetivo de lograr una mayor seguridad de los usuarios, evitando principalmente su aglomeración en el acceso (v.gr. ampliación de andenes en las estaciones de metro, instalaciones que ordenen a los usuarios en filas en las paradas de autobús, etc.).
- Instalación de cámaras de vigilancia en instalaciones de acceso a los medios de transporte público.
- En puntos y horarios críticos, establecer accesos diferenciados al medio de transporte. Se recomienda aplicar esta medida solo como recurso extremo y con carácter provisorio, en tanto se implementa el programa de adecuación física de las instalaciones y demás medidas sugeridas.

3. Gestión de la demanda de transporte público

Es usual que los operadores del transporte público, sean estos de propiedad estatal o privada, busquen maximizar la cantidad de pasajeros transportados por viaje y por metro cuadrado de capacidad, y por esta vía, rentabilizar la inversión realizada en todo su potencial. Ello puede significar que la prestación del servicio no observe los estándares de calidad esperados y en determinadas rutas y horarios los medios de transporte público, así también las instalaciones de acceso a los mismos, la cantidad de usuarios/as que requieren desplazarse sufren inevitablemente los efectos de la aglomeración, tanto en las vías de acceso como en los vehículos de transporte utilizados para su desplazamiento. Para los efectos de descomprimir la demanda de transporte público se sugiere compatibilizar los criterios de rentabilidad económica de los operadores con criterios de calidad de la prestación del servicio, disminuyendo la cantidad de pasajeros transportados por viaje y por metro cuadrado de capacidad, mediante las medidas siguientes:

- Alternar paradas de líneas de autobuses, de modo de disminuir la afluencia de usuarios que demanda transporte público en cada parada.
- Aumentar el número de vagones de los trenes del metro.
- Aumentar la frecuencia de buses y metro.
- Establecer medios de transporte de uso exclusivo para mujeres, niños y adolescentes, (v.gr., autobuses y vagones, entre otros) en rutas críticas cuando las medidas precedentes de gestión de demanda no arrojen resultados satisfactorios y las medidas de adecuación física de la infraestructura de transporte público estén todavía en proceso de implementación. De lo anterior se deduce que esta recomendación, al igual que la de instalar accesos diferenciados a los medios de transporte público, tiene un carácter extremo y provisorio.

4. Campañas

Implementar campañas de sensibilización y educación de la población para identificar y detener la violencia de género, específicamente el abuso y acoso sexual en los medios de transporte público, el primer objetivo es visibilizar el problema. Sería imprescindible la coordinación con los Ministerios y Servicios pertinentes, así como con los Observatorios Contra el Acoso Callejero o Alto al Acoso Callejero, u otras iniciativas de este tipo:

- Visibilizar el tema a través de programas para hombres y mujeres, que eduquen sobre las expresiones y consecuencias del abuso y acoso sexual. Campañas que apunten a la no discriminación y la libertad de todo ser humano de ocupar libremente el transporte público.
- Charlas en establecimientos educacionales sobre expresiones y consecuencias del abuso y acoso sexual.
- La elaboración y distribución masiva de volantes, así como el incremento en la colocación de propaganda, en los cuales se explique de manera sencilla y clara las instancias y el proceso de denuncia, así como las características de los Programas.
- Disponer de propaganda en los pasillos y vagones de buses y metros a fin de que las personas conozcan los delitos sexuales tipificados, y las instancias y mecanismos de denuncia.
- Se sugiere también la realización de contenidos y su publicación en medios masivos de comunicación como radio y televisión acerca de los actos que representan violencia sexual en el transporte público y las consecuencias de estos sobre la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres.
- Implementar campañas de capacitación dirigidas a policías y autoridades encargadas de la procuración de justicia a fin de formarlos/as y sensibilizarlos/as sobre el problema de acoso y abuso sexual, ello con la finalidad de generar en ellos mayores capacidades y habilidades que generen confianza en las personas denunciantes.

5. Legislación

Debe avanzarse en la concordancia del derecho internacional y los marcos jurídicos nacionales en lo que dice relación a las prácticas de abuso y acoso sexual en los espacios públicos. Esto significa instituir y garantizar el cumplimiento de derechos esenciales reconocidos internacionalmente y, consecuentemente, subsanar las debilidades institucionales y regulatorias que obstruyen el ejercicio de tales derechos. En consecuencia, debe crearse legislación específica que tipifique y sancione las diversas formas de acoso y abuso sexual en los espacios públicos —especialmente en los medios de transporte y en la infraestructura de acceso— que impiden el ejercicio de la igualdad de derechos en el desplazamiento de las personas a través de los espacios urbanos y modificar la legislación existente en lo que corresponda (por ejemplo, el Código Penal).

- Evaluar la experiencia de Perú y la Ley que fue aprobada por el Congreso de dicho país (ver anexos), así como de las Leyes del Estado Federal de la Ciudad de México.
- Evaluar el proyecto de Ley presentado a la Cámara de Diputados de Chile (ver anexos)
- Sistematizar la experiencia de la construcción de las Leyes de Violencia Intrafamiliar y de Acoso en el trabajo, a partir de estas experiencias.
- Elaborar y promulgar Ley contra el Abuso y el Acoso sexual en el espacio público y con ello en el transporte público.

6. Institucionalidad

- Coordinación de Ministerios y Servicios en la incorporación de la perspectiva de género y desarrollo de instrumentos que permitan abordar el problema. Por ejemplo: debiesen estar coordinados los actores respectivos que permitan abordar el problema desde sus diferentes aristas: educación, transporte, salud, etc.
- Se recomienda de manera central el diseño e instrumentos de un programa permanente de capacitación con perspectiva de género a operadores/as de los distintos modos de transporte público: choferes, boletero/as, administrativos/as, etcétera; a fin de sensibilizar sobre el tema de género, capacitar sobre la prevención, atención y sanción de los delitos sexuales acontecidos en los transportes. Ello permitirá que el personal operativo del transporte público se fortalezca como agente clave en la prevención, atención y sanción de este tipo de delitos.
- Implementar Módulos de Atención en estaciones del metro y de buses a fin de que las personas cuenten con instancias de atención más próximas. Se pueden utilizar los mismos módulos de seguridad existentes con un protocolo para atender los delitos sexuales. Dichos módulos debiesen ser atendidos por personal capacitado y con protocolos adecuados sobre el acoso y abuso sexual.

Bibliografía

- Caballero, Luz (2014), “Guía para la Integración de la perspectiva de género en los sistemas de transporte urbano que optimizan la movilidad”, BID, Ciudad de México (DF), México.
- CADEM (2013), “Satisfacción con Operadores del Transantiago, 2013”, estudio publicado por el Directorio del Transporte Público Metropolitano, disponible en <http://www.dtpm.cl/archivos/Satisfacción%20Operadores.pdf>
- CAF (2009). “Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina. Información para mejores políticas y mejores ciudades”, Caracas, disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/422>
- Cámara de Comercio de Bogotá (2012), “Encuesta de Percepción y Victimización”, disponible en <http://camara.ccb.org.co/contenido/contenido.aspx?catID=126&conID=562>.
- CEPAL (s/f), “Leyes y Programas sobre violencia contra las mujeres aprobados en América Latina y el Caribe”, disponible en <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/5/37885/P37885.xml&base=/tpl/imprimir.xslt>
- _____ (2014), “Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible”, CEPAL, Santiago, Chile.
- Colín García, Maira (2004), “Estado del arte y marco conceptual sobre la discriminación en México”, CONAPRED/DGAELPP, México D.F., disponible en <http://www.conapred.org.mx/estudios/docs/E-06-2004.pdf>
- Correa, Germán y Patricio Rozas (2006), “Desarrollo urbano e inversiones en infraestructura: elementos para la toma de decisiones”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Nro. 108*, Santiago, Chile.
- Dunckel Graglia, A. (2013). “Rosa el nuevo color del feminismo, un análisis del transporte exclusivo para mujeres”. *La Ventana N° 37*, págs. 148-176, México.
- Dworkin, Ronald (1977), “Taking Rights Seriously”, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (2014), “Definición de la violencia contra las mujeres y niñas”, Centro Virtual de Conocimiento para Poner Fin a la Violencia contra las Mujeres y Niñas, disponible en <http://www.unwomen.org/es/news/stories/2015/6/sweden-launches-heforshe>.
- Facebook (2011), “No al acoso callejero hacia la mujer”, disponible en <https://www.facebook.com/pages/No-al-acoso-callejero-hacia-las-mujeres-M%C3%A9xico/278128205541264?id=278128205541264&sk=info>
- _____ (2011a), “Una Rosa no se Roza”, disponible en https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=257575870958567&id=228806840502137.
- _____ (2012), “Paremos el Acoso Callejero”, disponible en <https://www.facebook.com/paremoselacosocallejero/info>.

- Facio, Alda (2009). “El derecho a la no discriminación” en *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los DDHH de las mujeres en los instrumentos del sistema internacional*, IIDH, San José, Costa Rica.
- Fernández, R. (1999), “Análisis del problema del transporte urbano”, disponible en <http://www.ciencia.cl/CienciaAlDia/volumen2/numero1/articulos/articulo2.html>.
- Freeman, Marsha A. et al. (2012), “The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: A Commentary”, Oxford University Press.
- Fuentes, Olga (2007). “Acciones positivas, tutela penal y tutela judicial en la Ley Integral”, en Gómez Colomer, Juan Luis (2007), “*Tutela procesal frente a hechos de violencia de género: la protección procesal de las víctimas de la violencia de género en España y en países relevantes de nuestro entorno cultural*”, Universitat Jaume I. p. 619. ISBN 978-84-8021-608-1.
- Gallagher, Anne T. (2010), “The International Law of Human Trafficking”, Cambridge University Press, ISBN 978-05-2119-107-4.
- Goffman, Erving (2003), “Estigma: la identidad deteriorada”, Amorrortu Editores, Buenos Aires, Argentina
- INE. (2013). Instituto Nacional de Estadística de Chile, encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, tabuladores comunales”, disponible en http://espino.ine.cl/ENUSC_COMUNAL/
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), 2008: “5a Encuesta sobre acoso y abuso sexual en el transporte público”, citado por Zermeño y Plácido, 2009.
- Interagency Gender Working Group (2012), “Gender-based Violence Initiative: A project of the Reproductive Health for Refugees Consortium designed to improve international and local capacity to address gender-based violence (GBV) among refugee and internally displaced populations”. Reproductive Health for Refugees RHR
- ISA corporativo (2012), “Publicidad de medios de transporte”, disponible en <http://www.isa.com.mx/metroDF.html>
- Izumi, Kaori (2007), “Gender-based violence and property grabbing in Africa: a denial of women's liberty and security”, en Geraldine Terry y Joanna Hoare, *Gender-based violence*, Oxfam, ISBN 978-08-5598-602-5
- Kilmartin, Christopher y Julie A. Allinson (2007), “Men's violence against women: theory, research and activism”, Routledge, ISBN 978-08-0585-770-2.
- La Cariñosa (2014), “No queremos más toque-toque en transmilenio”, disponible en <http://www.lacariñosa.com/no-queremos-mas-toque-toque-en-transmilenio/>
- La Primera (2014), “Miraflores contra el acoso callejero”, disponible en <http://laprimera Peru.pe/2014/03/15/miraflores-contral-acoso-callejero/>
- Lima Cómo Va 2011 (2012), Observatorio Ciudadano, disponible en <http://www.asociacionunacem.org/documentos/limacomovamos/EncuestaLimaComoVamos2012.pdf>.
- Long, Scott (2009), “They want us exterminated: murder, torture, sexual orientation and gender in Iraq”, Human Rights Watch, ISBN 978-15-6432-524-2.
- Lukes, Steven (1985), “El poder: un enfoque radical”, Siglo XXI Editores, México, D.F.
- Macassi, Sandro (2013), “Encuesta de Acoso Callejero”, Instituto de Opinión Pública, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Marmolejo, L. (2014), “Siete programas de seguridad ciudadana bajo la lupa”, disponible en <http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2014/02/13/funcionan-siete-programas-de-seguridad-ciudadana-bajo-la-lupa/>
- Márquez, A. Z. (2011), “Viajemos Seguras, ineficaz contra el abuso sexual en el metro”, Cimacnoticias.com.mx, Periódico con perspectiva de género, Mexico (DF), México (8 de mayo).
- Mercadológica, RP&A Creatividad (2010), “Estudio Especial Diagnóstico de Equidad de género y Grado de Satisfacción del Servicio que presta el MetroBus”, Ciudad de México: Sistema de Transporte Público Metrobús, Ciudad de México DF.
- Metro de Santiago (2009), “Reporte de sustentabilidad Metro de Santiago, 2009”, Gerencia Comercial y Servicio al Cliente, Santiago, Chile.
- Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (2014), “Estadísticas”, en <http://www.mtt.gob.cl/>
- Municipalidad Metropolitana de Lima (2011), “Proyecto: Construcción Corredor Vial de Transporte Público”, disponible en http://www.protransporte.gob.pe/pdf/biblioteca/2011/cosac2_cap1y2.pdf
- Municipio de Bogotá/UNIFEM (2010), “Bogotá sin violencia hacia la mujer: un desafío posible”, disponible en <http://www.transmilenio.gov.co/es/articulos/transmilenio-presenta-campana-por-el-respeto-las-mujeres>
- Muñiz, Elsa (2004). “Historia y Género”. En Sara Elena Pérez-Gil Romo y Patricia Ravelo Blancas (coordinadoras), “*Hacia la construcción de una historia cultural del género, en Voces disidentes. Debates contemporáneos en los estudios de género en México*”, Ciudad de México.

- Noticiascaracol.com. (4 de Marzo de 2014). Nación. Recuperado el 14 de junio de 2014, de Nación: <http://www.noticiascaracol.com/nacion/hasta-cuando-detienen-otro-presunto-pervertido-en-transmilenio>.
- Observatorio Contra el Acoso Callejero (OCAC), 2014, Primera encuesta de acoso callejero en Chile. Informe de Resultados, 2014 en <https://www.facebook.com/ocachile/info>
- OEA, Asamblea General (1969), “Convención Americana de los Derechos Humanos”, Washington DC.
- _____, Asamblea General (1994), “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”, Belén Do Pará.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1996), “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”, disponible en http://www2.ohchr.org/spanish/law/mujer_violencia.htm
- ONU - Mujeres (2010), “Transporte público seguro para las mujeres y niñas”, Centro virtual de conocimiento para poner fin a la violencia contra las niñas y las mujeres, disponible en <http://www.endvawnow.org/es/articulos/252-transporte-publico-seguro-para-las-mujeres-y-ninas.html>
- Organización de las Naciones Unidas, ONU (1948) “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- _____, (1976), “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, Nueva York.
- _____, (1976a), “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Nueva York.
- _____, (1979) “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, Nueva York.
- _____, (1993), “Declaración sobre la violencia contra la mujer”, disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/>
- _____, (1995), “Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer”. Beijing.
- _____, (2008), “Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. Volumen I. Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos”, Ginebra, Suiza,
- Osses, Sandra (2010) “Bogotá sin violencia hacia las mujeres”, ONU-Habitat, Programa Ciudades Seguras Para las Mujeres”, Bogotá, Colombia
- Publimetro (2014), “Congreso analiza proyecto de ley sobre acoso sexual callejero”, en <https://www.publimetro.pe> (20 de mayo).
- Quinteros, Andrés; y Pablo Carbajosa (2008). “Hombres Maltratadores. Tratamiento psicológico de agresores”. Editorial Grupo 5, ISBN 978-84-9357-953-1.
- Rawls, John (1975), “Teoría de la justicia”, Fondo de Cultura Económica, México DF.
- Rivera, E. V. (2013), “La violencia invisible: acoso sexual callejero en Lima metropolitana”, en www.lima:paremoselacosocallejero.wordpress.com.
- Rodríguez Zepeda, Jesús (2006), “Construcción de un marco teórico sobre la discriminación: la discusión académica y la acción institucional” CONAPRED, México, DF, disponible en <http://www.conapred.org.mx/estudios/doc/E-08-2005.pdf>.
- Roxane, Richter (2011). “Disparity and Disasters: A Frontline View of Gender-Based Inequities in Emergency Aid and Health Care”. En Wies, Jennifer R. y Hillary J. Haldane (2011), “*Anthropology at the Front Lines of Gender-Based Violence*”, Vanderbilt University Press, ISBN 978-08-2651-781-4.
- Rozas, Patricio y Michael Hantke (2013), “Gestión pública y servicios públicos. Notas sobre el concepto tradicional de servicio público”, CEPAL, *Serie de Recursos Naturales e Infraestructura, N°162*, Santiago, Chile.
- Rozas, Patricio, Azhar Jaimurzina y Gabriel Pérez (2015) “Transporte público y movilidad urbana: propuestas para una política integrada de desarrollo sostenible” CEPAL, *Serie de Recursos Naturales e Infraestructura*, 2015 (en edición).
- Sánchez, G (2013): “Evaluación de programa 'Viajemos Seguras', en “*La Jornada en línea*”, obtenida en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/11/20/evaluaran-programa-viajemos-seguras-en-el-transporte-publico-del-df-9882.html>.
- Sasieta, Rosario (2014), “Oye varón respeta”, Diario 16, disponible en <http://diario16.pe/columnista/25/rosario-sasieta/3052/oye-varon-respeta>
- Segato, R. L. (2003). “Las estructuras elementales de la violencia: contrato y status en la etiología de la violencia”. Brasilia, Brasil.
- Sen, Amartya (1992), “Nuevo examen de la desigualdad”, Alianza Editorial, Madrid, España.
- SERNAM/Voces Research (2012). “Estudio Acoso y abuso sexual en lugares públicos y medios de transporte colectivo”, SERNAM, Santiago, Chile.
- Serrano, Mercedes (2009). “Análisis del estatuto de la víctima en la normativa de la Unión Europea desde la perspectiva de la Violencia de Género”, en Monserrat de Hoyos Sancho (2009), “*Tutela Jurisdiccional*

- Frente a la Violencia de Género: Aspectos Procesales, Civiles, Penales y Laborales*". Lex Nova, ISBN 978-84-9898-105-6.
- Sihuacollo, D. M. (2009). "Ciudades sin violencia hacia la mujer, ciudades seguras para todos y todas". Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán/Programa Participación Política y Descentralización.
- Stop Street Harassment (2008). Recuperado el 30 de abril de 2014, de Stop Street Harassment: <https://www.facebook.com/StopStreetHarassment>
- Terry, Geraldine (2007). "Introduction". En Terry, Geraldine y Joanna Hoare (2007), "*Gender-Based Violence*", Oxfam, ISBN 978-08-5598-602-5.
- The Women's Health Council (2009), "Traslating pain into action: a study of gender-based violence and minority ethnic women in Ireland", en http://www.dohc.ie/publications/pdf/MEW_Full_Report.pdf?direct=1.
- Troncoso, Rodrigo (2011), "Observatorio del Transporte", Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago, Chile.
- United Nations High Commissioner for Refugees (2003), "Sexual and gender-based violence against refugees, returnees and internally displaced persons: guidelines for prevention and response", en http://northafrica.humanitarianresponse.info/default/files/Protection_from_SGBV_SexualandGender-BasedViolenceAgainstRefugees,ReturneesandIDPs.pdf.
- Vargas, V. (2006-2007), "Seguridad Ciudadana y Violencia de Género. Reflexiones a partir de un proceso de debate", Red Mujer y Hábitat de América Latina y el Caribe.
- Velásquez, Tesania (2013), "Acoso sexual callejero", Instituto de Opinión Pública, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Zermeño, Mirtha y Elizabeth Plácido (2009), "La discriminación y violencia contra las mujeres en el transporte público de la ciudad de México", Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas, Documento de Trabajo N° E-18-2009, México.

Anexos

Anexo 1

Proyecto “Ley de Respeto Callejero” presentado a la Cámara de Diputados de Chile

Proyecto de ley, iniciado en moción de las diputadas señoras Vallejo, Rubilar, Cicardini, Cariola, Carvajal, Sabat y Provoste; y de los diputados señores Mirosevic, Jackson y Boric.

A la Honorable Cámara de Diputados de la República de Chile

Sometemos a su consideración un proyecto de ley que tiene por objetivo contribuir a lograr que el espacio público sea un lugar seguro, sin agresiones ni agresores sexuales, reconociendo al acoso sexual callejero como un tipo de violencia y tomando medidas al respecto.

I. DEL PROPÓSITO Y FIN DE ESTA LEY

El presente proyecto de ley tiene como propósito contribuir a erradicar las prácticas de acoso sexual callejero que experimentan mujeres, hombres, niñas y niños en Chile. Por otro lado, plantea la importancia de reconocer el acoso sexual callejero como un tipo de violencia, por lo que es deber del Estado tomar las medidas necesarias para combatirlo y educar a la población para que la sociedad rechace este tipo de conductas.

II. DEL OBJETO DE ESTA LEY

Es por ello, que el objetivo de este proyecto es establecer una legislación responsable, considerando con especial atención quienes se ven más expuestos a este tipo de violencia: mujeres, adolescentes y niñas. En ese sentido, este proyecto considera los tratados internacionales suscritos por Chile, como Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW), y va de la mano con iniciativas más recientes a cargo de las Naciones Unidas, que tienen por objetivo crear ciudades y espacios públicos más seguros para niños y niñas. Por esta razón, es que otro de los objetivos de este proyecto es lograr mayor igualdad en los espacios públicos para estos grupos de población más vulnerable.

III. DE LOS FUNDAMENTOS DE ESTA LEY

1. Población afectada y grupos vulnerables

Los fundamentos de esta ley se basan en la gran cantidad de población que sufre acoso sexual callejero.

En una encuesta realizada por el Observatorio Contra el Acoso Callejero (OCAC), entre el 26 de noviembre de 2014 y el 21 de enero de 2015, aplicada a hogares de las 32 comunas de la provincia de Santiago, además de Puente Alto y de San Bernardo, se entrevistaron 800 personas mayores de 18 años, con un intervalo de confianza del 95%, y un error muestral de 3,5%, se concluyó lo siguiente:

- Del total de la muestra, 3 de cada 4 personas han sido víctimas de acoso sexual callejero el último año.
- Aproximadamente el 85% de las mujeres han sido víctimas de acoso sexual callejero los últimos 12 meses, mientras que alrededor de un 55% de hombres declaró haber sido víctima de algún tipo de acoso sexual callejero en el mismo periodo de tiempo. Esto reafirma la necesidad de una ley transversal, donde la condición de victimario sea indistinta del sexo.
- 30% de las y los encuestados declaran ser víctimas de este tipo de violencia por lo menos una vez a la semana, mientras que esta cifra se eleva casi al 40% cuando se desglosa la información según edad, y se ve la categoría de joven, (entre los 18 y 34 años), lo cual pone en evidencia la mayor vulnerabilidad de este grupo de población.

Por otro lado, la encuesta también evaluó el nivel de desacuerdo sobre prácticas de acoso sexual callejero, así como el grado de sancionabilidad pertinente. En ese sentido, la encuesta concluyó lo siguiente:

- A nivel global, 84,22% de los encuestados se manifiesta en desacuerdo con las prácticas de acoso sexual callejero, lo que ocurre de manera similar entre hombres y mujeres, con 80,22% y 85,86% respectivamente.
- En el caso de las prácticas de acoso sexual callejero verbal y no verbal, de forma general el desacuerdo alcanza 58%.
- Al hablar de las prácticas físicas de acoso sexual callejero (entendidas como tocaciones y roces o presión de genitales contra el cuerpo) el desacuerdo es casi total, alcanzando 94,31%, y siendo muy parejos estos porcentajes entre hombres y mujeres (92,54% y 95,04% respectivamente).
- El desacuerdo global hacia el acoso sexual callejero por grabaciones alcanza a 88,38%.
- El desacuerdo hacia el acoso sexual callejero consistente en acercamientos intimidantes, las persecuciones, el exhibicionismo y la masturbación pública es de 95,22%.
- El porcentaje de encuestados que manifestaron acuerdo con sancionar de cualquier forma los siguientes actos fueron:
 - Comentarios sexuales o “piropos”: 90,37%
 - Tomar fotografías sin el consentimiento de la víctima: 91,09%
 - Persecución: 93,92%
 - Exhibicionismo: 96,45%
 - Acercamientos intimidantes: 97,08%
 - Roces: 98,1%
 - Masturbación en público: 98,73%
- El porcentaje de encuestados/as que manifestaron acuerdo con sancionar de forma grave o muy grave los siguientes actos fueron:
 - Comentarios sexuales o “piropos”: 35,74%
 - Tomar fotografías sin el consentimiento: 62,72%
 - Persecución: 73,92%
 - Exhibicionismo: 87,96%
 - Acercamientos intimidantes: 81,49%
 - Roces: 80,76%
 - Masturbación en público: 95,03%

Por tanto, el acoso sexual callejero corresponde a prácticas comprendidas como agresiones de carácter sexual, que si bien sufren en su mayoría mujeres y niñas, también hay un gran porcentaje de varones involucrados. La seguridad ciudadana se ve comprometida, al igual que una gran cantidad de menores de edad, considerados uno de los principales focos de vulnerabilidad en lo que respecta a este tipo de violencia.

2. Insuficiencia de la legislación actual

Actualmente, en nuestro país no se encuentra regulado el acoso sexual callejero. Es por esto, que en los casos en que se denuncia, los funcionarios habilitados para tal fin se ven en la obligación de intentar

subsumir la conducta denunciada a una norma que se encuentre expresa en nuestra legislación, como el caso del delito de “ofensas al pudor” contemplado en el artículo 373 del Código Penal.

Lo anterior conlleva un error de conceptos al identificar acoso sexual callejero con una ofensa al pudor y las buenas costumbres, olvidando que los bienes jurídicos que se pretenden proteger son la libertad e indemnidad sexual.

Otra respuesta que se puede encontrar en la legislación para afrontar la falta de regulación, es el delito de abuso sexual contemplado en el artículo 366 y ss. del Código Penal, pero que por sus requisitos deja fuera la mayor parte de las conductas que configuran el acoso sexual callejero, que a pesar de ser actos de relevancia y connotación sexual, no implican necesariamente un “contacto corporal con la víctima o que haya afectado los genitales, el ano o la boca de la víctima”.

Ante el fracaso de las posibles respuestas que otorga el ordenamiento para subsanar la falta de regulación sobre acoso sexual callejero, es que resulta imperante la creación de un nuevo delito sexual que sancione dichas conductas.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que crea el delito de acoso sexual callejero pretende que se incorpore en artículo único el párrafo 11 al final del Título VII del Libro Segundo del Código Penal, título que se refiere a los delitos sexuales.

Para tales efectos, se establece qué se entiende por acoso sexual callejero, acordando sus requisitos: i) Acto de naturaleza o connotación sexual, ii) Ocurrido en lugares o espacios públicos o de acceso público, iii) En contra de una persona que no desea y/o rechaza la conducta, iv) Afectando la dignidad y/o derechos fundamentales de la víctima. En base a lo anterior, se crearon 3 conductas distintas constitutivas de acoso sexual callejero sancionadas como faltas, con una multa que varía de media a 15 UTM:

- Acoso sexual callejero consistente en actos no verbales y verbales. En este caso se otorga la elección de reemplazar la multa por disculpas públicas que otorgue el acosador/a al acosado/a.
- Acoso sexual callejero consistente en la captación de imágenes, videos o cualquier registro audiovisual del cuerpo de otra persona o de alguna parte de él.
- Acoso sexual callejero consistente en actos como abordajes intimidantes, exhibicionismo o masturbación, persecución a pie o en medios de transporte.

Asimismo se estableció que el delito de acoso sexual callejero consistente en actos que involucren el contacto físico de carácter sexual, será sancionado con presidio menor en su grado mínimo, sin perjuicio de poder aumentarse en un grado esta pena, mediando las circunstancias detalladas en el proyecto.

En concordancia con el enfoque preventivo que se pretende plasmar en el presente proyecto, se establece que sin perjuicio de las multas y penas aplicadas a las conductas de acoso sexual callejero, el tribunal estará facultado para decretar la medida alternativa de asistir a sesiones de un programa de sensibilización y concientización sobre el acoso sexual callejero, las cuales no podrán ser menos de cinco.

PROYECTO DE LEY

Artículo único.- Incorpórase el siguiente párrafo 11 al Título VII del Libro Segundo del Código Penal:
11. Del delito de acoso sexual callejero.

Artículo 389 bis.- Para efectos de lo dispuesto en el presente párrafo, se entenderá por:

1° Acoso sexual callejero: Todo acto de naturaleza o connotación sexual, cometido en contra de una persona en lugares o espacios públicos, o de acceso público, sin que mantengan el acosador y la acosada relación entre sí, sin que medie el consentimiento de la víctima y que produzca en la víctima intimidación, hostilidad, degradación, humillación, o un ambiente ofensivo en los espacios públicos.

2° Acosador/a: Toda persona que realice un acto o actos de acoso sexual callejero en los términos señalados en el presente párrafo.

3° Acosada/o: Toda persona víctima de un acto o actos de acoso sexual callejero en los términos señalados en el presente párrafo.

Artículo 389 ter.- El que cometiere acoso sexual callejero consistente en actos no verbales como gestos obscenos, jadeos y cualquier sonido gutural de carácter sexual, así como también el que pronunciare palabras, comentarios, insinuaciones o expresiones verbales de tipo sexual alusivas al cuerpo, al acto sexual, o que resulten humillantes, hostiles u ofensivas hacia otra persona, será sancionado con una multa de media Unidad Tributaria Mensual. Sin perjuicio de lo anterior, la multa podrá ser sustituida por las disculpas públicas que ofrezca el acosador/a a la acosada/o.

Artículo 389 quáter.- El que cometiere acoso sexual callejero consistente en la captación de imágenes, vídeos o cualquier registro audiovisual del cuerpo de otra persona o de alguna parte de él, sin su consentimiento y mediando connotación sexual, será sancionado con una multa de 5 a 10 Unidades Tributarias Mensuales.

Artículo 389 quinquies.- El que cometiere acoso sexual callejero consistente en actos como, abordajes intimidantes, exhibicionismo o masturbación, persecución a pie o en medios de transporte, será sancionado con multa de 10 Unidades Tributarias Mensuales a 20 Unidades Tributarias Mensuales.

Artículo 389 sexies.- El que cometiere acoso sexual callejero consistente en un acto que involucre el contacto corporal de carácter sexual, como tocaciones indebidas, roces, presión de genitales contra el cuerpo de otra persona, será sancionado con presidio menor en su grado mínimo.

Artículo 389 septies.- Sin perjuicio de lo anterior, el tribunal estará facultado en todos los delitos descritos por este párrafo, para decretar la medida alternativa de asistir a un mínimo de cinco sesiones de un programa de sensibilización y concientización sobre el acoso sexual callejero.

Artículo 389 octies.- La pena será aumentada en un grado si se cometiere el delito descrito en el artículo 389 sexies, mediando las siguientes circunstancias: Cometer el delito en contra de menores de edad, adultos mayores, personas discapacitadas, personas cuya movilidad se encuentre reducida y aquellas que se encuentren en estado de intoxicación temporal, cometer el delito en compañía de otras personas o con pluralidad de participantes.

Anexo 2

Ley de Prevención, Administración y sanción del acoso sexual en los espacios públicos y de reforma del Código Penal, aprobado por el Congreso del Perú

PROYECTOS DE LEY 3539/2015-CR, 357912013· CR, 3862/2014-CR

TEXTO SUSTITUTORIO

PARA PREVENIR Y SANCIONAR EL ACOSO SEXUAL EN ESPACIOS PÚBLICOS TÍTULO, OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto prevenir y sancionar el acoso sexual producido en espacios públicos que afectan los derechos de las personas, en especial, los derechos de las mujeres.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley se aplica en espacios públicos que comprenden toda superficie de uso público conformado por vías públicas y zonas de recreación pública.

Artículo 3. Los sujetos

Para efectos de la presente:

- a) Acosador o acosadora es toda persona que realiza un acto o actos de acoso sexual en espacios públicos.
- b) Acosado o acosada es toda persona que es víctima de acoso sexual en espacios públicos.

TÍTULO II CONCEPTO, ELEMENTOS Y MANIFESTACIONES DEL ACOSO SEXUAL EN ESPACIOS PÚBLICOS

Artículo 4. Concepto

El acoso sexual en espacios públicos es la conducta física o verbal de naturaleza o connotación sexual realizada por una o más personas en contra de otra u otras, quienes no desean o rechazan estas conductas por considerar que afectan su dignidad, sus derechos fundamentales como la libertad, integridad y libre tránsito, creando en ellas intimidación, hostilidad degradación, humillación o un ambiente ofensivo en los espacios públicos.

Artículo 5. Elementos constitutivos del acoso sexual en espacios públicos

Para que se configure el acoso sexual en espacios públicos se deben presentar los siguientes elementos:

- a) El acto de naturaleza o connotación sexual; y,

b) El rechazo expreso del acto de naturaleza o connotación sexual por parte de la víctima, salvo que las circunstancias del caso le impidan expresarlo o se traten de menores de edad.

Artículo 6. Manifestaciones del acoso sexual en espacios públicos

El acoso sexual en espacios públicos puede manifestarse a través de las siguientes conductas:

- a) Actos de naturaleza sexual verbal o gestual
- b) Comentarios e insinuaciones de carácter sexual.
- c) Gestos obscenos que resulten insoportables, hostiles, humillantes u ofensivos.
- d) Tocamientos indebidos, roces corporales, frotamientos contra el cuerpo o masturbación en el transporte o lugares públicos.
- e) Exhibicionismo o mostrar los genitales en el transporte o lugares públicos.

SECCIÓN II COMPETENCIA DE LOS SECTORES INVOLUCRADOS

TÍTULO I COMPETENCIA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES, PROVINCIALES Y LOCALES

Artículo 7. Obligación de los gobiernos regionales, provinciales y locales para prevenir y sancionar el acoso sexual en espacios públicos

Los gobiernos regionales, los gobiernos provinciales y los gobiernos locales adoptan mediante sus respectivas ordenanzas, las siguientes medidas contra el acoso sexual en espacios públicos:

- a) Establecen procedimientos administrativos para la denuncia y sanción mediante multas del acoso sexual en espacios públicos aplicables a personas naturales y a personas jurídicas que toleren dicho acoso respecto a sus dependientes en el lugar de trabajo.
- b) Incorporan medidas de prevención y atención de actos de acoso sexual en espacios públicos incorporándolos en sus planes operativos institucionales.
- c) Brindan capacitación a su personal, en especial a los miembros de su servicio de seguridad.

TÍTULO II OBLIGACIONES DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

Artículo 8. Obligaciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables adopta las siguientes medidas contra el acoso sexual en espacios públicos:

- a) Incorpora en su plan operativo institucional la problemática del acoso sexual en espacios públicos.
- b) Incorpora en el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer acciones concretas contra el acoso sexual en espacios públicos.

TÍTULO III OBLIGACIONES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Artículo 9. Obligaciones del Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación adopta, en todos los niveles educativos, las siguientes medidas contra el acoso sexual en espacios públicos:

- a) Incluye en la malla curricular la enseñanza preventiva contra el acoso sexual en espacios públicos como forma de violación de derechos humanos.
- b) Establece mecanismos de prevención del acoso sexual en espacios públicos.
- c) Exige la capacitación del personal docente y administrativo contra el acoso sexual en espacios públicos.
- d) Establece sistemas de denuncia contra el acoso sexual en espacios públicos.
- e) Desarrolla estrategias y acciones institucionales para que las Unidades de Gestión Educativa Local y las Direcciones Regionales de Educación a nivel nacional, incorporen las acciones establecidas por el Ministerio de Educación para la prevención y atención de los actos de acoso sexual en espacios públicos.

TÍTULO IV OBLIGACIONES DEL MINISTERIO DE SALUD

Artículo 10. Obligaciones del Ministerio de Salud

El Ministerio de Salud formula, difunde y evalúa estrategias para el desarrollo de acciones a favor de la prevención y atención de casos de acoso sexual en espacios públicos e incorpora como parte de la atención de la salud mental en los servicios médicos a nivel nacional, la atención de casos derivados por esta causa.

TÍTULO V OBLIGACIONES DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

Artículo 11. Obligaciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones adopta las siguientes medidas contra el acoso sexual en espacios públicos:

- a) Establece como medida de prevención en los servicios de transporte público a nivel nacional que se pegue un aviso en donde se señale que las conductas de acoso sexual se encuentran prohibidas y son objeto de denuncia y sanción.
- b) En coordinación con los gobiernos regionales, provinciales y locales, incluir en los cursos de formación del personal del servicio público de transporte urbano, información sobre el acoso sexual en espacios públicos y su impacto negativo en la dignidad y los derechos de libertad, libre tránsito e integridad en las mujeres.

TÍTULO V OBLIGACIONES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

Artículo 12. Obligaciones del Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior adopta las siguientes medidas contra el acoso sexual en espacios públicos:

- a) Incorpora en el Código Administrativo de Contravenciones de la Policía Nacional del Perú, como una contravención específica los actos de acoso sexual en espacios públicos. Asimismo, la obligación de

establecer las medidas correctivas y sanciones que estime conveniente para estos casos en la norma antes referida.

b) Constituye, administra y actualiza un “Registro Policial de Denuncias por Acoso Sexual en Espacios Públicos” de acceso público, en el que se inscriben las personas denunciadas que hayan sido encontradas responsables de estos actos.

c) Elabora y aprueba un “Protocolo de Atención de Casos de Acoso Sexual en Espacios Públicos”, que especifique la forma, características, espacios destinados a la entrevista, procedimiento, entre otros aspectos fundamentales a ser considerados en la atención de estas denuncias.

d) Tipifica como infracción en el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú, la conducta/ del personal policial que se nieguen a recibir las denuncias de actos de acoso sexual en el ámbito público por parte de cualquier persona agraviada, así como el procedimiento administrativo disciplinario. la sanción aplicable incluye la amonestación hasta la sanción de retiro por medida disciplinaria, previa investigación del órgano disciplinario correspondiente.

e) Incorpora en los cursos de formación de la Policía Nacional del Perú, a cargo de la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina Policial (DIREUD), la capacitación contra el acoso sexual en espacios públicos.

f) Realiza acciones dirigidas a la prevención del acoso sexual en espacios públicos dentro de las campañas que ejecutan la Dirección de Comunicación e Imagen de la Policía Nacional del Perú (DIRCIMA).

Lima, 4 de marzo de 2015.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Recursos Naturales e Infraestructura****Números publicados****Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en****www.cepal.org/publicaciones**

172. Violencia de género en el transporte público, una regulación pendiente, Patricio Rozas Balbontín y Liliana Salazar Arredondo (LC/L.4047), 2015.
171. Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe, Liber Martín y Juan Bautista Justo (LC/L.3991), 2015.
170. Eficiencia energética y regulación económica en los servicios de agua potable y alcantarillado, Gustavo Ferro y Emilio J. Lentini (LC/L.3949), 2015.
169. Gobernanza del gas natural no convencional para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe, Andrés Arroyo y Andrea Perdriel (LC/L.3948), 2015.
168. Aspectos metodológicos para el tratamiento estadístico de la infraestructura en América Latina y el Caribe, Jeannette Lardé, Salvador Marconi y Julio Oleas (LC/L.3923), 2014.
167. Estado de implementación del Programa de Acción de Almaty en América del Sur, Gabriel Pérez-Salas, Ricardo J. Sánchez y Gordon Wilmsmeier (LC/L.3892), 2014.
166. Políticas e institucionalidad en materia de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe, Franz Rojas Ortuste (LC/L.3822), 2014.
165. Notas sobre la teoría de la empresa pública de servicios de infraestructura y su regulación, Patricio Rozas Balbontín y José Luis Bonifaz F. (LC/L.3793), 2014.
164. Políticas tarifarias y regulatorias en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el derecho humano al agua y al saneamiento, Emilio J. Lentini y Gustavo Ferro (LC/L.3790), 2014.
163. La Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia, más que partícipes de una frontera común: desarrollo sostenible, inversiones y política en torno a los recursos del gas natural, Andrés H. Arroyo Peláez (LC/L.3701), 2013.
162. Gestión pública y servicios públicos: notas sobre el concepto tradicional de servicio público, Patricio Rozas Balbontín y Michael Hantke-Domas (LC/L.3648), 2013.
161. Seguridad de la cadena logística terrestre en América Latina, Gabriel Pérez Salas (LC/L.3604), 2013.
160. El papel del transporte con relación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Lorena García Alonso y Ricardo J. Sánchez (LC/L.3514), 2012.
159. Políticas portuarias, Octavio Doerr (LC/L.3438), 2011.
158. Infraestructura y equidad social: experiencias en agua potable, saneamiento y transporte urbano de pasajeros en América Latina, Gustavo Ferro y Emilio Lentini (LC/L.3437), 2011.

RECURSOS NATURALES E INFRAESTRUCTURA



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org