

## Enfrentando la violencia de género desde el gobierno local: la experiencia del Municipio de Lima

---

Olenka Ochoa Berreteaga  
Regidora de la Alcaldía  
Metropolitana de Lima

OLENKA OCHOA, egresada de la Facultad de Derecho (Pontificia Universidad Católica del Perú, PUCP), diplomada en Gerencia Social (Facultad de Trabajo Social de la PUCP). Ha sido Asesora de Alta Dirección del Ministerio de Justicia y del Ministerio de la Mujer y de la Asociación de Municipalidades del Perú; consultora de agencias de cooperación internacionales; fundadora y coordinadora general del Programa Jacarandá de Miraflores, premiado en 1998 por las Naciones Unidas en el primer concurso “Municipios gestores de los derechos humanos de las mujeres”; responsable del Primer Curso de capacitación sobre violencia de género para personal de la Policía Nacional del Perú, sobre la base del Convenio entre el Ministerio del Interior y del Ministerio de la Mujer, en 1998. Actualmente es regidora de la I. Municipalidad de Lima.

## La gestión municipal y el contexto nacional

El Perú comparte con el resto de países de la región una característica singular y por demás preocupante: sus sociedades padecen conflictos armados de baja intensidad o se ubican en una etapa de pos-conflicto. Si a ello agregamos un empobrecimiento sostenido de la mitad de la población, una frágil institucionalidad pública, una democracia tutelada por las fuerzas armadas durante décadas, y un fenómeno social muy extendido como el machismo, encontramos una peligrosa situación de riesgo para la vida, libertad y bienestar de las mujeres, sean éstas niñas, jóvenes o adultas.

En nuestros países tampoco se ha logrado implementar el denominado Estado de Bienestar; y, a pesar de ello, la ola neoliberal llegó en los noventa para arrasar con la escasa cobertura social estatal, con los pocos avances en cuanto a derechos económicos y sociales, y con los servicios públicos dirigidos justamente a la población de escasos recursos, que es la mayoría.

A la par de lo anterior, los presupuestos nacionales se han dedicado tradicionalmente a gastos de defensa y seguridad nacional o a programas de emergencia social, de tipo asistencial y de corto plazo. En este contexto, entonces, no es de extrañar que el gobierno local se haya convertido en un espacio adonde se dirigen todas las demandas sociales de los distintos sectores poblacionales.

En el caso del Perú, los sondeos de opinión demuestran que las principales expectativas del vecino-ciudadano respecto al municipio, son:

- La solución al problema del desempleo.
- La erradicación de la violencia urbana.

También, con la promulgación de la normatividad sobre violencia doméstica (Ley 26.260) y del Código del Niño y del Adolescente (R. Leg. 25.278), se le ha encargado a la autoridad local, la atención al problema de la violencia conyugal y del maltrato infantil.

A lo anterior habría que añadir las competencias “naturales” municipales: promover el desarrollo urbano, vía el equipamiento de la ciudad o la recuperación de las zonas históricas; regular el transporte público y, como es obvio, gobernar eficientemente la ciudad. Y la paradoja es que, en la última década, el gobierno central, de manera siste-

mática, les ha ido recortando a los municipios los mecanismos de gestión de recursos propios, así como el porcentaje del presupuesto nacional destinado a ellos, que hoy es de 3,5 por ciento para los más de dos mil gobiernos locales a lo largo de todo el país.

Ante este panorama adverso, muchos municipios están innovando la gestión local, incorporando nuevos enfoques, como el de desarrollo humano y la equidad de género. Parte de este logro ha sido posible gracias a la presencia numerosa de mujeres, en calidad de alcaldesas o regidoras (concejalas), pues el gobierno local ha sido un espacio convocante y permeable a la presencia femenina, básicamente a partir de mediados de la década de los noventa.

Nosotros sostenemos que este interesante fenómeno debe ser ponderado no solo como posibilidad de acceso al poder, sino también como una etapa de aprendizaje de la gestión pública, de desarrollo de habilidades para sobrevivir en un ambiente hostil como el político y, sobre todo, para ensayar modelos de aplicación de la agenda de género. En Lima estamos utilizando la creatividad, el *advocacy* y la concertación social para conseguir imposibles.

En la primera gestión del alcalde Alberto Andrade, la comuna limeña se dedicó a convertir nuestra devastada ciudad en una metrópoli bonita, ordenada y culta. Se invirtió, por ejemplo, en la recuperación de nuestro centro histórico, en la rehabilitación de las áreas verdes, en el reordenamiento del comercio ambulatorio, en la formalización del transporte público, y en la promoción de actividades recreativo-culturales asequibles a todo el público limeño.

### Aplicación transversal de la agenda de Género

En la segunda gestión de Andrade (1999-2002), en Lima nos propusimos impulsar el desarrollo humano a la par que el urbano, en el entendido de que una sociedad pos-conflicto como la nuestra necesita urgentemente una inversión en aspectos como salud mental, recuperación de las reglas de convivencia social y, en especial, en la erradicación de condiciones y comportamientos sociales de violencia y discriminación contra mujeres y niñas. Y para ello nos es de suma utilidad la agenda de género.

Cabe destacar que en nuestro medio se han venido desarrollando proyectos y programas municipales para la mujer, desde un modelo de especialización. Justamente en 1996, tuvimos la suerte de formar parte del equipo que fundó el Programa Jacarandá en el distrito de Miraflores, cuyos éxitos trascendieron las fronteras peruanas, al ser destacado con un premio de Naciones Unidas en 1998. Con esa experiencia previa es que pensamos que una municipalidad de carácter metropolitano, como lo es Lima, necesitaba un enfoque más audaz.

En ese sentido, al asumir nuestro mandato como autoridad municipal, la primera acción fue diseñar un plan de igualdad entre hombres y mujeres, que hemos denominado Plan Municipal de Acción por la Mujer, para los cuatro años de gestión. Este Plan busca implementar un modelo transversal de aplicación de la agenda de género, que tiene como referente inmediato las esferas críticas de la Plataforma de Beijing. Sus cinco líneas estratégicas cubren los aspectos de gobernabilidad y modernización del Estado con equidad, promoción de proyectos productivos y condiciones favorables para el trabajo femenino, democratización cultural, servicios con calidad y calidez para mujeres, y prevención de la violencia de género.

### *Las primeras acciones*

En la línea de gobernabilidad, las primeras acciones desarrolladas han sido:

- La creación de la Comisión de la Mujer del Concejo Metropolitano de Lima, instancia encargada del diseño e implementación de políticas para institucionalizar la agenda de género en todas las áreas municipales.
- La puesta en marcha del Comité Consultivo, compuesto por las representantes del movimiento de mujeres, y que es un espacio de toma de decisión, asesoría y apoyo a la Comisión de la Mujer.
- El Plan Operativo Anual para este año.
- La elaboración de dos diagnósticos, uno sobre la situación de la mujer de Lima, mientras el segundo analiza la gestión municipal desde el enfoque de género.
- La propuesta técnica para crear la instancia ejecutiva<sup>1</sup> de género, que pretendemos se convierta en un proyecto especial pro equidad en un ámbito de alta dirección.

## Estrategia Municipal para enfrentar la violencia de género

En el trabajo de la Comisión de la Mujer, así como en el desarrollo de las acciones contenidas en el Plan, una prioridad ha sido el enfrentamiento de la violencia de género en sus dos aspectos: la violencia familiar y la violencia urbana. Nuestro eje central de análisis ha sido el sistema social de género y las relaciones de desigualdad y violencia que afectan directamente a las mujeres de toda edad y condición socioeconómica. A ello hemos incorporado los riesgos, daños y desventajas para las mujeres en una sociedad pos-conflicto, como la nuestra.

Nuestra mirada sobre la violencia contra mujeres y niñas parte de asumir la peligrosa vinculación que existe entre violencia familiar, violencia urbana y violencia política. Pretende visibilizar que las mujeres no solo son objeto de maltratos al interior de sus hogares, sino que, frente a la agudización de la violencia urbana, son otros e igualmente graves los riesgos que padece la población femenina.

Por ello, con el objetivo de contar con datos precisos sobre la violencia de género en la ciudad de Lima, en nuestro *Diagnóstico sobre la situación de la mujer* (publicado en junio) hemos desarrollado dos capítulos referidos al tema de la violencia. Uno trabaja sobre la violencia familiar, y precisa los barrios donde se producen más denuncias, el tipo de violencia más frecuente, las condiciones socioeconómicas del agresor y la víctima, entre otros datos. Y el segundo, que es el más innovador, desarrolla un acercamiento sobre el fenómeno de la violencia urbana desde una perspectiva de género.

Con estos hallazgos y otros estudios sobre el tema, podemos afirmar, por ejemplo, que el potencial letal de los agresores y la gravedad de las lesiones contra mujeres aumenta progresiva y sostenidamente. Existen hoy nuevas «estrategias» delictivas que afectan a las mujeres preferentemente: las agresiones sexuales en el transporte público, acompañadas de secuestro, lesiones y/o muerte de la víctima; los denominados “secuestros al paso”; los asaltos diurnos a las viviendas; una alta incidencia de suicidio femenino, de madres de familia, que previamente han cometido filicidio vía ingesta de veneno; y numerosos casos de homicidio con arma de fuego, en contra de mujeres, de parte de su novio, pareja o ex marido. A todo ello debe agregarse la expansión del proxenetismo y prostitución de niñas y adolescentes, y otra amplia gama de criminalidad urbana que cruza el espacio privado y público.

Con estos datos, desde la Comisión hemos diseñado una estrategia de enfrentamiento de la violencia de género, que combina una novedosa propuesta de servicio de emergencia para casos de violencia de género, la formación de una red de servicios municipales especializados en esa problemática, la prevención de la violencia vía campañas públicas, y un trabajo sostenido de *advocacy* y capacitación con autoridades y funcionarios municipales, vinculados a la seguridad ciudadana. Para ello contamos con la propuesta técnica de un servicio de emergencia, que hemos denominado el 911-LIMA MET. Esta iniciativa pretende ser el primer servicio municipal que atienda las 24 horas del día con un equipo multidisciplinario; que cuente con una *línea de atención al cliente* para brindar contención emocional, una central de radio conectada a las patrullas policiales y al servicio metropolitano de taxis, y una dotación de vehículos equipados para atender emergencias; y, además, vinculado a los servicios de la municipalidad de Lima, como sus centros médicos, guardería infantil, consultorio legal, entre otros, el proyecto 911 está en proceso de negociación con la cooperación internacional.

### *Proyectos*

- 1) Un proyecto que se ha iniciado este año, con un equipo aproximado de 1.500 efectivos y el apoyo de UNIFEM, es el que tiene como objetivo el sensibilizar y capacitar a autoridades y funcionarios municipales. Para esto se vienen sosteniendo reuniones de trabajo con los concejales y funcionarios de alta dirección del área de seguridad ciudadana, la que cuenta con un equipo aproximado de 1.500 efectivos.
- 2) Se ha desarrollado este año el Primer Curso de Capacitación para las autoridades y funcionarios responsables de la Policía Municipal y el Serenazgo de Lima, y otros distritos de la capital, a fin de dotarlos de pautas de atención para mujeres víctimas de violencia, niños maltratados y varones agresores.
- 3) Se está preparando una serie de materiales educativos que permitan replicar estos conocimientos con otros municipios. Como producto de estas gestiones, con las autoridades municipales de seguridad ciudadana nos hemos planteado la incorporación

progresiva de un primer grupo de mujeres en el servicio de Serenazgo y Policía Municipal.

- 4) Estamos diseñando una estrategia de involucramiento de mujeres líderes barriales, a fin de que se conviertan en una red social de alerta temprana frente a situaciones violentas; y estamos evaluando la posibilidad de replicar la experiencia colombiana de convocatoria y organización de niños y jóvenes como “soldados de la paz”, con una actuación y mensaje que sea justamente la promoción de la convivencia social pacífica en nuestra vida en la urbe.
- 5) Desde diciembre del año pasado desarrollamos un proyecto dirigido a consolidar la red metropolitana de servicios especializados en casos de violencia contra la mujer y el niño; nuestra propuesta es que, como un sistema de referencia y contrarreferencia, esta red nos permita brindar una atención integral y de calidad a casos de violencia conyugal, maltrato infantil, asalto sexual, rehabilitación de víctimas de violencia urbana, tratamiento de agresores, etc. Ella estaría compuesta básicamente por los diversos servicios municipales, conectados con otros servicios públicos dependientes de los ministerios de la Mujer, Salud, Educación, Interior y Policía Nacional del Perú.
- 6) Otro proyecto que hemos presentado a mediados del año pasado es el referido al apoyo material y asesoramiento técnico de la Red de Casas Refugio de Lima. Es preciso señalar que en nuestra ciudad es grave la carencia de albergues para víctimas de violencia. Y aun cuando la Ley faculta a los municipios para crear casas de refugio, el alto costo que esto representa ha hecho que ningún gobierno local esté dispuesto a hacerlo. La apuesta es mejorar la calidad de la atención de las casas de refugio que existen en Lima y que son administradas —con serias dificultades económicas— por organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales de desarrollo.
- 7) Otra iniciativa impulsada desde la Comisión de la Mujer, relativa a la problemática del maltrato y abuso sexual infantil, es la promulgación de una ordenanza en diciembre del año pasado, por la que se crea la Coordinadora de Oficinas Municipales Defensoras del Niño y del Adolescente.

Desde 1993, en casi todos los municipios de Lima se han implementado las denominadas DEMUNAS, que con pocos recursos y escaso apoyo de las autoridades municipales realizan una importante labor previniendo y atendiendo casos de violencia familiar, que afectan a niños/as y mujeres.

## Fechas claves

Con estos antecedentes y recogiendo el pedido de muchos responsables de DEMUNAS, es que se crea un espacio de coordinación de acciones, intercambio de experiencias y de organización, para levantar las propuestas de estas oficinas hacia los máximos representantes de los municipios y del gobierno central.

La primera semana de marzo organizamos con el apoyo de UNIFEM, el Primer Encuentro Metropolitano de la COORDEMUNA, y actualmente estamos implementando un ambicioso plan de trabajo.

Asimismo, desde los primeros meses de nuestra gestión estamos desarrollando una intensa campaña en los medios de comunicación para sensibilizar a la opinión pública local respecto a los daños, riesgos y desventajas de las mujeres frente a la violencia de género, aprovechando fechas claves del calendario feminista como el Día Internacional de la Mujer y el Día de la No Violencia.

El año pasado, como parte de la campaña por el 25 de noviembre, organizamos un Taller de Balance y Perspectivas de los Programas Municipales para la Mujer, que nos permitió evaluar los avances y retrocesos de la agenda de género en el ámbito municipal, y lo poco que invierten los municipios en dichos programas. Este evento fue auspiciado por UNIFEM.

Sin embargo, por los escasos recursos con que contamos, no hemos podido concretar aún la realización de una campaña en los principales medios de radio y TV.

### *Una estrategia eficaz*

También preparamos, a pedido de la Comisión Legal del Municipio, un proyecto de Ordenanza sobre prostitución callejera, cuyo texto originó un arduo y tenso debate en las sesiones de Consejo, debido a un nuevo enfoque del problema.

Por primera vez, desde un municipio se planteaba que una estrategia eficaz y justa frente a la prostitución, debe partir por perseguir y sancionar el proxenetismo y a la clientela, y no, como suele ocurrir, que la acción municipal se centre en hostilizar y acosar sexualmente a las prostitutas.

De igual forma, planteamos que la prostitución es un problema de vulneración de derechos humanos y no el “oficio más antiguo del mundo”, como los varones nos han querido hacer creer. El debate todavía sigue, pero sentamos un precedente.

### *Ley de Violencia*

Otra línea de acción para incidir en el fenómeno de la violencia de género es preparar diversas propuestas legislativas. En ese marco, un logro concreto ha sido incorporar en la nueva Ley de Violencia Doméstica (n° 27306, del 15/07/20) la necesidad de impulsar políticas públicas a escala local, la creación de programas y servicios municipales, y la prioridad de capacitar a funcionarios municipales en torno a esta problemática.

Para culminar, solo quiero decir que las mujeres llegamos al poder en un momento en que el Estado se está desmoronando y la economía ya no da signos de vida; pero, con todo, estamos empeñadas en sacar adelante nuestros proyectos, los cuales no son otra cosa que la concreción de nuestra utopía. Y para darnos fuerzas, en Lima hemos acuñado un simple lema: *construir un municipio para todas las mujeres*.