

# CONSTRUYENDO CIUDADES SEGURAS

Experiencias de redes de  
mujeres en América Latina

Red Mujer y Hábitat  
de América Latina





# CONSTRUYENDO CIUDADES SEGURAS





# CONSTRUYENDO CIUDADES SEGURAS

## Experiencias de redes de mujeres en América Latina

Editado por

Red Mujer y Hábitat de América Latina

Paola Blanes, Lucy Cardona, Marisol Dalmazzo,  
Luz Marina Lurduy, Mara Nazar, Soledad Pérez,  
Natalia Pomares, Soledad Quadri,  
Liliana Rainero, Marisol Saborido

Red Mujer y Hábitat de América Latina  
Ediciones SUR



Este libro se publica en el marco del Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos”, implementado por la Red Mujer y Hábitat de América Latina, ejecutado por ONU Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). No obstante, las opiniones vertidas son responsabilidad de cada una de las autoras.

© Red Mujer y Hábitat de América Latina

ISBN 978-956-208-094-1

Edición de textos: Paulina Matta V.  
Fotografía de portada: Alfredo Rodríguez  
Diseño de colección: Paula Rodríguez  
Diagramación: Andoni Martija  
Revisión de pruebas: Edison Pérez

Impresión: PEdiciones P  
[www.publiprom.cl](http://www.publiprom.cl)

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

## CONTENIDO

<b>Presentación</b>	9
<b>Introducción</b>	
Desafiando el escenario de la seguridad ciudadana LILIANA RAINERO	15
<b>Experiencias de redes de mujeres en América Latina</b>	
Mesa de Incidencia por Ciudades Seguras para las Mujeres. Fortalecimiento de alianzas y de sinergias, para ampliar la seguridad ciudadana y la ciudadanía de las mujeres en Bogotá D.C. MARISOL DALMAZZO PEILLARD	39
La perspectiva de género y el abordaje de las violencias contra las mujeres en los Consejos y Planes de Seguridad Local. La experiencia de la localidad de Usaquén (Bogotá) LUCY CARDONA	63
Formulación de un Índice de Seguridad Urbana para las mujeres LUZ MARINA LURDUY ORTEGÓN	85
Incorporación de la violencia de género en las políticas de seguridad: debates y desafíos. La experiencia de la Guardia Urbana Municipal, Rosario, Argentina MARA NAZAR Y NATALIA POMARES	97
“Ni solas ni silenciadas, en la calle libres y desatadas”: construyendo una ciudad sin violencia y más segura para todas y todos. La experiencia organizativa de las mujeres en tres distritos de la ciudad de Rosario, Argentina PAOLA BLANES Y SOLEDAD PÉREZ	119
Enfrentando el desafío de construir barrios y ciudades más seguros e inclusivos para todos y todas MARISOL SABORIDO	147
Las mujeres y sus organizaciones en el contexto	

posterremoto y maremoto. Una experiencia en las regiones del Maule y Biobío, Chile MARISOL SABORIDO	163
Campaña Mujeres por la Ciudad: un experimento ciudadano contra la indiferencia. Una campaña por ciudades seguras para todas y todos Compilación: SOLEDAD QUADRI	187

## Presentación

---

La Red Mujer y Hábitat de América Latina impulsa y lidera un programa innovador en la región, “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos”, con el apoyo de la Oficina Regional del Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM, hoy ONU Mujeres) para Brasil y Cono Sur. El Programa se desarrolla desde 2006 en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala y Perú, gracias al apoyo de la Agencia Española para la Cooperación y el Desarrollo (AECID). En el libro se da cuenta de los principales logros de experiencias territoriales desarrolladas en Argentina, Colombia y Chile.

La Introducción, “Desafiando el escenario de la seguridad ciudadana”, se propone explicitar los principios comunes y las estrategias que orientaron y sustentan las experiencias en ciudades de los tres países. Busca, además, compartir los aprendizajes y principales desafíos que se presentarán a futuro para dar sostenibilidad a programas, proyectos y acciones que tienen como objetivo contribuir a que los gobiernos, y la sociedad en su conjunto, se comprometan con la erradicación de la violencia hacia las mujeres en contextos sociales y políticos cambiantes.

Tres artículos dan cuenta de la intervención del Programa en Bogotá. Dos de ellos refieren a la experiencia desarrollada por la Red Mujer y Hábitat Colombia en relación con los dos ejes de acción que el Programa propuso: la incidencia política y el empoderamiento de las mujeres. El tercer texto remite a la formulación de un Índice de Seguridad Urbana para las Mujeres desarrollado por la Red Nacional de Mujeres, Nodo Bogotá,<sup>1</sup> y la Red Social de la Red Mujer y Hábitat, para impulsar las acciones del Programa en Colombia.

---

1 Red Nacional de Colombia es una articulación feminista que desde hace veinte años desarrolla estrategias de incidencia, formación y sensibilización en los derechos de las mujeres a través de la formación, la deliberación y movilización e incidencia política con enfoque de reconocimiento a la diversidad para la transformación política y cultural de la sociedad.

Respecto a los dos primeros textos, el primero de ellos, “Mesa de Incidencia por Ciudades Seguras para las Mujeres”, es un ejemplo relevante de una de las estrategias del Programa, esto es, la articulación y sinergias de múltiples actores para potenciar resultados. El artículo muestra el proceso de incidencia social y política en Bogotá D.C. a través del diálogo entre actores de gobierno, sociedad civil, organizaciones de mujeres y feministas, y agencias del sistema de Naciones Unidas. El proceso desarrollado se propuso impactar en el Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá, de ONU Hábitat, al igual que en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT), en los Planes de Seguridad Distrital, y en los Planes de Desarrollo Local, Distrital y Nacional de los próximos gobiernos, identificados como espacios clave para incidir en la definición de políticas, planes, programas y presupuestos orientados a disminuir los factores que propician las violencias hacia las mujeres en la ciudad. De particular importancia para el enfoque del Programa ha sido la inclusión de la perspectiva transversal de género, con énfasis en la dimensión ‘seguridad’, en el Proyecto de Acuerdo de la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. Es esta una experiencia sin duda relevante y única en la región, que trasciende programas sectoriales que integran las demandas de las mujeres, para pensar desde otro paradigma la ciudad y su planificación.

El segundo texto, “La perspectiva de género y el abordaje de las violencias contra las mujeres en los Consejos y Planes de Seguridad Local. La experiencia de la localidad de Usaquén, Bogotá”, da cuenta de la otra apuesta del Programa: el empoderamiento de las mujeres para la incidencia política. En esta línea, el artículo refiere a la creación en 2010, por parte de la Alcaldía Local de Usaquén, del Consejo Local de Seguridad de Mujeres como un ente poblacional, siendo el único de este tipo en la ciudad de Bogotá y el país. Como menciona la autora, este Consejo, presidido por el Alcalde Local y con la participación de las distintas instituciones locales competentes en el tema de seguridad, propuso como su principal función el abordaje y seguimiento de políticas y acciones desplegadas en torno a la seguridad para las mujeres en la localidad, destacando su incidencia en el Plan Integral de Seguridad Local de Usaquén, su objetivo primordial durante 2010. El proceso que concluyó con este promisorio resultado, y que el artículo reconstruye, constituye un valioso aprendizaje y provee herramientas para su replicabilidad en otras ciudades.

Por su parte, la Red Nacional de Mujeres, Nodo Bogotá, refiere a la “Formulación de un Índice de Seguridad Urbana para la Mujeres”, que responde a una de las estrategias del Programa ya mencionadas: la construcción de datos confiables que sirvan de base a la medición de las violencias urbanas contra las mujeres, como una herramienta de gran potencial político para la incidencia en las decisiones de política social y, en particular, las relativas al derecho a una vida libre de violencia, a la autonomía y la movilidad segura para las mujeres en la ciudad. Como expresa su autora, el carácter político de esta medición radica en que se constituye en soporte para la transformación de prácticas, lenguajes, roles y posiciones de hombres y mujeres en la relaciones sociales y culturales, al evidenciar los efectos de las violencias

ejercidas sobre las mujeres en los espacios tanto públicos como privados.

Los dos artículos referidos a la experiencia liderada por la Red Mujer y Hábitat de Argentina a través del Centro de Intercambio y Servicios para el Cono Sur Argentina (CISCSA), aportan reflexiones acerca de la incidencia política y el empoderamiento de las mujeres en la ciudad de Rosario. Uno de los textos, “Incorporación de la violencia de género en las políticas de seguridad: debates y desafíos. La experiencia de la Guardia Urbana Municipal, Rosario, Argentina”, da cuenta de la incidencia en la política de seguridad ciudadana a partir de la alianza con un actor identificado como estratégico al inicio del Programa: la policía comunitaria o Guardia Urbana Municipal (GUM), cuya función es resolver conflictos en la vía pública. El proceso de trabajo desarrollado tuvo como meta incorporar en las prácticas de la GUM la atención de la violencia de género, e institucionalizar a través de un protocolo de actuación las intervenciones de sus agentes destinadas a atender y prevenir la violencia de género en la ciudad. Luego de un periodo de capacitación específica al personal de la GUM, se construyó el “Protocolo de actuación de la Guardia Urbana Municipal para prevenir y atender situaciones de violencia y maltrato hacia las mujeres en la ciudad”, documento que fue sancionado mediante un Decreto Ejecutivo Municipal el 17 de diciembre de 2008, y legitimado por Ordenanza del Consejo Municipal, ente legislativo, que le asignó a la GUM la atención telefónica a mujeres que sufren violencia, a la vez que ampliaba los días y horarios de atención.<sup>2</sup> Por su parte, el texto *Violencias hacia las mujeres en políticas de seguridad. Manual de capacitación para agentes de seguridad*,<sup>3</sup> producido en el marco del Programa Regional, se ha incorporado como bibliografía permanente de la carrera de la función pública, lo que constituye un logro no menor, al institucionalizar la capacitación y garantizar así la formación de los nuevos agentes que se incorporan a la GUM.

El segundo artículo sobre una experiencia en la ciudad de Rosario, “*Ni solas ni silenciadas, en la calle libres y desatadas. Construyendo una ciudad sin violencia y más segura para todas y todos. La experiencia organizativa de las mujeres en tres distritos de la ciudad de Rosario, Argentina*”,<sup>4</sup> sintetiza, como bien expresan las autoras, un escenario deseado y un objetivo. Es el producto, y a su vez marca el camino en el proceso participativo iniciado por un colectivo de mujeres de la ciudad de Rosario, en el transcurso del cual se fue resignificando la idea de espacio público. El texto reconstruye procesos participativos de un grupo de mujeres y el recorrido que realizan desde el reconocimiento de la problemática de la violencia de género hasta

2 El teléfono gratuito (Teléfono Verde) es un componente del Programa de Atención a la Violencia de Género, del Área de la Mujer del Gobierno Local.

3 Este manual está disponible en [http://www.redmujer.org.ar/pdf\\_publicaciones/art\\_35.pdf](http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/art_35.pdf) (recuperado 04/04/2011).

4 Esta frase surgió en el espacio de encuentro de las mujeres del Distrito Sur de Rosario, en el proceso de organización de una jornada recreativa realizada en la Plaza de Barrio Magnano, un sector marginal de la ciudad. La jornada tuvo el objetivo de promover la apropiación del espacio por parte de vecinos y vecinas y sensibilizar en torno a la violencia que viven las mujeres en los espacios públicos. La frase, luego de esa jornada, fue tomada como sello del espacio y de las actividades que se fueron realizando, quedando como eslogan para las mismas.

un proyecto colectivo de transformación de la realidad. Esta experiencia ratifica que es el empoderamiento de las mujeres lo que garantizará la sostenibilidad de acciones tendientes a posibilitar su acceso y disfrute de la ciudad, sin exclusiones.

La experiencia liderada por la Red Mujer y Hábitat de Chile a través de SUR, se refleja en los dos artículos compilados en la presente publicación. Uno de ellos, “Enfrentando el desafío de construir barrios y ciudades más seguros e inclusivos para todos y todas”, refiere al trabajo desarrollado por SUR con el objetivo de incidir en la política pública y en las agendas sociales para fortalecer la convivencia en los barrios, la ciudadanía de las mujeres y su derecho a una vida libre de violencia, en los espacios públicos y privados. En esta ocasión, el Programa Regional implementado por la Red se articuló con una iniciativa estatal, el Programa Quiero Mi Barrio (PQMB), del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. Tal vinculación constituyó el elemento central de la estrategia aquí desarrollada, ya que el PQMB está pensado como una acción a escala nacional: en su primera fase de implementación comprometía doscientos barrios y aproximadamente quinientas mil personas, combinando políticas destinadas a mejorar el entorno urbano con acciones orientadas a promover el fortalecimiento de la participación social. La conjunción de ambos programas fue formalizada en un Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile y la Oficina Regional para Brasil y Cono Sur, de ONU Mujeres. En lo fundamental, este Memorando recoge el compromiso de las partes de mejorar la vivienda y el desarrollo de las ciudades, reconoce la necesidad de fomentar el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres en un ambiente urbano no violento, y promueve la cooperación y el intercambio de experiencias.

El segundo texto, “Las mujeres y sus organizaciones en el contexto posterremoto y maremoto. Una experiencia en las regiones del Maule y Biobío, Chile”, trata del trabajo con organizaciones de mujeres en dos de las regiones más afectadas por el terremoto y maremoto ocurridos en Chile en febrero de 2010, que impactó una gran área del territorio nacional. Esta experiencia, que retoma las herramientas y aprendizajes construidos en la primera etapa del Programa Regional —de la que da cuenta el artículo precedente sobre el mejoramiento de barrios—, ha permitido elaborar con las mujeres respuestas colectivas a las nuevas demandas surgidas en el nuevo escenario surgido tras el desastre. Como sostiene la autora del texto, la hipótesis de trabajo fue que la participación de las mujeres es un requisito clave para que la reconstrucción se haga con igualdad de género. Al respecto, es necesario subrayar lo afirmado en el artículo: lo que se ha visto en las mujeres del Maule y Biobío es mucho más *resiliencia*, individual y comunitaria, que *vulnerabilidad*. Así, el empoderamiento de las mujeres y de sus organizaciones, y la politización de las demandas en el contexto de la reconstrucción, están entre logros más significativos de esta experiencia. La realización de una Escuela Taller con mujeres líderes territoriales de diversas localidades afectadas por el desastre pone de manifiesto la posi-

bilidad de transformar en oportunidad lo que fueron contextos de máxima adversidad, empoderar a las mujeres y transferir herramientas para hacer efectivos sus derechos e intereses.

Cierra el libro un artículo gráfico sobre una iniciativa impulsada por la Red Mujer y Hábitat, la Campaña Mujeres por la Ciudad, realizada en nueve ciudades latinoamericanas y cuyo propósito fue sensibilizar sobre la violencia hacia las mujeres en los espacios urbanos. A través de imágenes, el texto muestra el desarrollo de dicha intervención, cuya forma final fue decidida a través de un concurso. Desplegada la campaña a través de distintas fases, buscaba movilizar a la opinión pública mediante una experiencia vinculada al arte. Esta consistió en la instalación de siluetas de mujeres —volúmenes blancos sin marcas ni leyendas, ni tampoco explicaciones, que sintéticamente las representaban— en distintos lugares, y en el registro de las respuestas de las personas a esos cuerpos: rayados, pinturas, escritos, destrozos. En una segunda etapa se debatió sobre esta experiencia y, finalmente, en una tercera fase, se convocó a artistas y ciudadanos a ‘resignificar’ las siluetas con nuevas intervenciones en el espacio público de la ciudad, y devolver la dignidad a aquellas esculturas de mujeres que habían sufrido agresiones y violencias.

Compartir las experiencias a que remiten los distintos artículos aquí recogidos, sus logros y también sus obstáculos, nos desafía a continuar reflexionando colectivamente en la mira de construir los caminos más pertinentes para hacer de nuestras ciudades lugares con real cabida para todas y todos, donde la discriminación y violencia hacia las mujeres sea erradicada definitivamente como forma de relación entre hombres y mujeres.

Bogotá, Rosario, Santiago, abril de 2011



## Introducción

# Desafiando el escenario de la seguridad ciudadana

---

Liliana Rainero<sup>1</sup>

El objetivo de este libro es compartir algunos de los aspectos más sobresalientes de las experiencias territoriales desarrolladas en Argentina, Colombia y Chile por la Red Mujer y Hábitat de América Latina en el contexto del Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos”.<sup>2</sup> Se propone explicitar los principios comunes y las estrategias que orientaron y sustentan las experiencias en los tres países, y compartir algunas reflexiones acerca del camino recorrido, aún en proceso de desarrollo, los aprendizajes y principales logros alcanzado. Asimismo, quiere poner en común los desafíos que implica impulsar programas, proyectos y acciones que tienen como objetivo contribuir a que los gobiernos y la sociedad en su conjunto se comprometan con la erradicación de la violencia hacia las mujeres, en contextos sociales y políticos cambiantes y con debilidades institucionales. Aun con los importantes avances logrados como producto del trabajo de las organizaciones de mujeres y feministas, los derechos de las mujeres no están totalmente garantizados. La persistencia en nuestras sociedades de la violencia de género es un indicador significativo de tal déficit, que

---

1 Liliana Rainero. Coordinadora de la Red Mujer y Hábitat de América Latina. Directora de CISCESA – Centro de Intercambio y Servicios para el Cono Sur Argentina.

2 “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos”, es el nombre actual del Programa Regional, denominado en sus inicios Programa Regional “Ciudades seguras: Violencia hacia las mujeres y políticas públicas”. Se implementa en América Latina desde el año 2006, con el apoyo de UNIFEM (hoy ONU Mujeres) y la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID).

Al respecto, en julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó ONU Mujeres, la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. Con el fin de centrarse exclusivamente en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres, ONU Mujeres fusiona cuatro componentes del sistema de la ONU: División para el Adelanto de la Mujer (DAW), Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género (OSAGI), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). Véase <http://www.unwomen.org/es/about-us/about-un-women/>.

interpela desde la raíz el concepto mismo de democracia y plantea interrogantes a las organizaciones de mujeres acerca de sus estrategias para lograr las transformaciones buscadas.

Este artículo, a modo de Introducción a las experiencias del Programa Regional, habla con la voz de las organizaciones de mujeres integrantes de la Red Mujer y Hábitat de América Latina, que lideró las acciones en los territorios de las ciudades. Lo hizo convocando a mujeres de la comunidad y a otras redes de mujeres, y articulando sus esfuerzos con los mecanismos de la mujer —áreas, secretarías, programas— de los gobiernos locales y nacionales. Ha sido una experiencia innovadora, cuya potencialidad, replicabilidad y sostenibilidad está en la capacidad de las mujeres organizadas y con una visión feminista para interpelar críticamente la realidad social; en su capacidad para nombrar y evidenciar problemas ausentes en las agendas sociales y de gobierno, o no suficientemente reconocidos en ellas, y proponer respuestas que aportan a la transformación de una realidad que se ha visto ‘naturalizada’ por prácticas patriarcales y autoritarias.

La experiencia del Programa Regional en América Latina ha demostrado una vez más la capacidad de las organizaciones de mujeres para construir y ampliar conocimientos sobre temas históricos del feminismo, entre ellos la violencia de género. Y, en este caso, capacidad para vincular esta manifestación particular de la violencia con aquella que puede caracterizarse como social y urbana; para sumar a otros actores —hombres y mujeres— y comprometerlos a incidir políticamente en estas materias; y fundamentalmente, para posicionar problemáticas que trascienden a las mujeres y cuya resolución impacta favorablemente en toda la sociedad.

El lema “Las mujeres por la ciudad... las mujeres por una ciudad segura”<sup>3</sup> expresa y refleja esta afirmación: las mujeres como ciudadanas activas ejerciendo sus derechos, proponiendo y exigiendo una ciudad sin violencia de género como condición de una ciudad segura para toda la ciudadanía.

Este artículo introductorio se propone compartir una breve reseña del origen del Programa y de la Red Mujer y Hábitat de América Latina, que propuso el Programa a UNIFEM (hoy ONU Mujeres) y lo impulsó en la región; las estrategias desarrolladas y su sustento conceptual para lograr los objetivos que el Programa se propuso; y los logros más relevantes en relación con las metas planteadas, de los cuales dan cuenta los artículos de este libro. Se termina ofreciendo algunas reflexiones que permiten apostar a la potencialidad de esta experiencia para su continuidad y replicabilidad en otras regiones y ciudades.

---

3 Lema o eslogan de las campañas de sensibilización realizadas en el contexto del Programa Regional.

## LA RED DE MUJERES QUE IMPULSA EL PROGRAMA EN AMÉRICA LATINA

La Red Mujer y Hábitat de América Latina<sup>4</sup> es una red de mujeres, comprometida con temas vinculados a la vida de las mujeres en las ciudades. La Red, que ha venido construyendo posiciones y sumando voces expertas a través de un debate que ya tiene casi tres décadas, surgió en América Latina a partir de la Coalición Internacional del Hábitat (HIC), en el contexto del retorno a las democracias y del resurgir de un movimiento feminista reflexivo en la región. El primer fuerte impulso por lograr la autonomía de la Red Mujer y Hábitat y reconocimiento de HIC, una coalición de instituciones mixtas, coincidió con el inicio de los Encuentros Feministas Latinoamericanos y del Caribe, algo que no fue privativo de la Red Mujer y Hábitat. Hubo también otras redes que surgieron buscando hacer visibles los temas ligados a los derechos de las mujeres y a su autonomía, temas estrechamente ligados a la definición de la política de derechos que las mujeres comenzaron a construir conceptual y empíricamente en los años ochenta (Falú y Tello 2011).

El objetivo de la Red es aportar al debate y a la formulación de propuestas en relación con problemáticas que constituyen una preocupación compartida con otros movimientos sociales de la región. Entre ellas, la pobreza y exclusión social, el acceso desigual a los bienes y servicios de la ciudad, la violencia e inseguridad urbana, todas situaciones que abundan en países donde los procesos democráticos, después de años de gobiernos dictatoriales o antipopulares, aún tienen pendiente dar respuestas a las profundas inequidades sociales. La Red contribuye, desde un enfoque feminista, a evidenciar que las desigualdades sociales están atravesadas por desigualdades de género, y que su no consideración se traduce en un conocimiento sesgado y parcial de la realidad social y de las dinámicas urbanas. Las políticas habitacionales y urbanas, la planificación de la ciudad como resultado de intereses sociales en pugna, involucran las relaciones no solo sociales, sino también de género.

---

4 La Red Mujer y Hábitat está integrada por organizaciones de mujeres y feministas de distintos países de América Latina. Entre sus fundadoras, Ana Falú (Argentina), Marisol Dalmazzo, Lucy Cardona (Colombia), Marie D. de Suremain (Francia, Colombia), Catalina Trujillo (Estados Unidos de América, Colombia). Josefina Huamán fue la coordinadora de la Red en un primer periodo, coincidente con la apertura del debate sobre el tema hábitat y género; Ana Falú la coordinó en una segunda etapa, que implicó la consolidación de la Red en América Latina, la ampliación de las ONG socias de distintos países, y la articulación con redes internacionales. Esta segunda fase siguió al proceso a la IV Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Beijing (1995), momento en el cual nació la Comisión Huairou (red de redes surgida como expresión política en el foro de organizaciones no gubernamentales de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Huairou). Con el liderazgo de Ana Falú, la Red tuvo una activa participación en las Conferencias de Naciones Unidas, particularmente en la Cumbre de las Ciudades (Hábitat 1996) y en los Foros Sociales Mundiales, donde incidió junto a la Articulación Feminista Marcosur, ocasiones que implicaron posicionar los temas de la ciudad desde un enfoque de género. La Red viene trabajando en América Latina desde entonces de forma articulada a través de programas regionales, impulsando temas innovadores que contaron históricamente con el apoyo de la Agencia de Naciones Unidas para la Mujer, entre otras entidades.

En sociedades inequitativas, la desigualdad de género es parte constitutiva de la desigualdad social. Tanto así, que tanto convenciones internacionales como legislaciones nacionales reconocen expresamente la existencia de discriminaciones generalizadas hacia las mujeres. No obstante, es frecuente que los Estados no acompañen ese reconocimiento con acciones coherentes y políticas públicas que permitan revertir la situación. Pero las debilidades no son solo de las políticas de Estado, sino también de los movimientos sociales, renuentes a reconocer la subordinación de género, sus causas y consecuencias en la vida colectiva y en los modelos de sociedad que nos proponemos construir. Es aquí donde la Red Mujer y Hábitat se propone contribuir promoviendo los derechos de las mujeres y postulando desde múltiples perspectivas que la violencia que se ejerce hacia ellas no puede quedar al margen de los debates sobre las políticas urbanas, sobre la violencia social y la seguridad/inseguridad en las ciudades (Rainero 2005: 3).

El Programa Regional es el resultado de un acumulado histórico de la Red Mujer y Hábitat, que ha venido desarrollando conocimientos y argumentaciones para incidir en las políticas públicas habitacionales y urbanas. En la última década, los distintos componentes de su producción confluyen en un cruce temático que tiene la ciudad como escenario y ámbito de transformaciones económicas, sociales, culturales y políticas, de las cuales el movimiento de mujeres del que la Red es parte no ha sido ajeno. La acción del movimiento de mujeres ha implicado profundizar y politizar su diálogo con el Estado y los ámbitos donde se deciden las políticas públicas; interpelar y resignificar la relación espacio privado/espacio público; cuestionar la división sexual del trabajo y la organización del territorio que la expresa. Ha significado, asimismo, reivindicar el derecho de las mujeres a decidir sobre sus cuerpos y a una vida libre de violencias.

Es en ese contexto, cuyo eje es la ciudad —el espacio donde se plasman las relaciones sociales y se expresan las violencias urbanas y de género—, que adquiere significación el concepto de ciudades seguras para las mujeres.

Las ciudades han sido objeto de profusos análisis e investigaciones; sin embargo, los estudios urbanos y los referidos a la seguridad/inseguridad en las ciudades han tendido a ignorar, o subestimar, aspectos que han sido recogidos en los aportes de las feministas y que tocan la vida cotidiana de las mujeres. Aquí resulta útil mencionar lo que bien expresa Teresa del Valle (2006: 277), respecto de que “la metodología que introduce la crítica feminista marca la diferencia. Es distinto pensar el miedo como una experiencia social amplia que pensarlo desde las mujeres”.

### **ANTECEDENTES DEL PROGRAMA “CIUDADES SIN VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES, CIUDADES SEGURAS PARA TODAS Y TODOS” EN AMÉRICA LATINA**

El Programa Regional inició sus acciones el año 2006 en Argentina, Colombia y Chile,<sup>5</sup> países donde la Red había desarrollado trabajos

5 Al mismo tiempo, se realizaron algunas acciones de sensibilización en las ciudades de Lima, Perú, y Recife, Brasil. Posteriormente, se integraron al Programa dos países de Centro-

previos sobre la violencia urbana con perspectiva de género.

Diversos proyectos constituyen los antecedentes que confluyeron en la formulación del Programa Regional del que damos cuenta en este libro. Uno de ellos fue el programa “La arena local. Implementación de políticas de género” (1999–2001), con participación de distintos países del Mercosur, liderado por CISCESA, Red Mujer y Hábitat Argentina, con el apoyo de UNIFEM, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas (PGU). Esta iniciativa contó con los aportes de un equipo interdisciplinario y se concretó en la publicación *Ciudades para varones y mujeres. Herramientas para la acción*.<sup>6</sup> La segunda etapa de este Programa desarrolló las herramientas denominadas Indicadores Urbanos de Género, realizando un primer estudio sobre el uso del espacio público de las ciudades por parte de hombres y mujeres. Fue en este trabajo que la seguridad urbana constituyó una dimensión específica de análisis, dada su relevancia en la calidad de vida contemporánea, y donde el propósito fue identificar algunos de los obstáculos que afectan a las mujeres en su movilidad y uso de la ciudad. Los resultados fueron indicativos del impacto diferencial que tiene en las mujeres la inseguridad en las ciudades, en tanto fuerte condicionante para el uso del espacio público por parte de las mismas.

Desde la Red Mujer y Hábitat Colombia, AVP —Asociación para la Vivienda Popular— se desarrolló en 2004 el proyecto “Ciudades por la Paz”, enfocado en sensibilizar y capacitar a mujeres de la comunidad, organizaciones de mujeres y funcionarios públicos de la región cafetera; y en 2006 el proyecto “Alianzas”, para ampliar las capacidades de implementación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en diez localidades de Bogotá D.C. Asimismo, la Red Mujer y Hábitat, como parte de una consultoría para la Subsecretaría Mujer, Géneros y Diversidad Sexual de Bogotá, D.C., realizó una primera capacitación a los funcionarios públicos de la Alcaldía de Bogotá en temas relativos a políticas públicas e intervención territorial, y violencia social y seguridad de las mujeres.

El Proyecto “Una perspectiva de género en las políticas de seguridad ciudadana” (2005), impulsado por las integrantes de la Red Mujer y Hábitat Chile, SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, constituye un

---

américa, El Salvador y Guatemala. Estos dos últimos desarrollan acciones con recursos AECID y ZONTA.

6 El Programa, impulsado y coordinado por Ana Falú, tuvo dos etapas. La primera se concretó en la publicación *Ciudades para varones y mujeres. Herramientas para la acción*, editado por Ana Falú, con contribuciones de Rosario Aguirre (Uruguay), Carlos Larrea (Ecuador), Patricia Provoste, Olga Segovia y Alejandra Valdés (Chile), Liliana Rainero (Argentina), Victoria Heichel (Paraguay). Esta primera etapa contó, además, con los aportes de Nieves Rico, experta de CEPAL. La segunda etapa, bajo la responsabilidad de L. Rainero y M. Rodigou, consistió en el desarrollo de los indicadores urbanos de género a través de la aplicación de una encuesta sobre el uso del espacio público en cinco ciudades: Rosario y Mendoza (Argentina), Asunción (Paraguay), Talca (Chile), Montevideo (Uruguay). Participaron las Áreas de la Mujer de los respectivos gobiernos locales, integrantes de la Unidad Temática de Género de Mercociudades. El Programa contó con el apoyo de UNIFEM Cono Sur, CEPAL, PGU, e IULA (Unión Internacional de Gobiernos Locales), 1999–2001.

antecedente importante. Este proyecto fue realizado en colaboración con la División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior. Sus principales resultados fueron la elaboración de propuestas desde una perspectiva de género, a los fines de incluirlas en las políticas públicas de seguridad, vivienda y planificación urbana.

Otro antecedente relevante e inmediato del Programa Regional fue el desarrollado en 2004 por las instituciones referentes de la Red Mujer y Hábitat de Perú, Flora Tristán, y de Argentina, CISCESA, con apoyo del Fondo Fiduciario Interagencial de las Naciones Unidas para la Mujer, en articulación con los gobiernos locales, específicamente las Áreas Mujer de la ciudad de Rosario (Argentina) y Lima (Perú). Este proyecto, “Ciudades sin violencia para las mujeres, ciudades seguras para todos”, permitió sistematizar las primeras herramientas sobre la problemática, que se tradujeron en la publicación *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*,<sup>7</sup> y que fueron luego profundizadas y consolidadas por el Programa Regional.

A partir de estos antecedentes, la Red Mujer y Hábitat de Latinoamérica propuso a UNIFEM el Programa Regional cuya experiencia es recogida por los artículos de la presente publicación.

## **ACERCA DEL PROGRAMA “CIUDADES SIN VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES, CIUDADES SEGURAS PARA TODAS Y TODOS”**

### **Conceptualización del tema**

El concepto de ‘ciudades seguras para las mujeres’ remite, en primer lugar, al reconocimiento de una realidad: la ciudad es un ámbito donde la violencia hacia las mujeres tiene múltiples expresiones —desde la agresión verbal al acoso sexual y al femicidio—, las cuales se manifiestan en el ámbito privado y en el público. Las violencias físicas, psicológicas, simbólicas, consecuencia de las relaciones desiguales de poder entre varones y mujeres, constituyen una de las formas, o la más extrema, en que la discriminación de las mujeres se expresa. Es, además, sostenida por otras discriminaciones, como el acceso desigual a los recursos económicos, culturales y educativos, a la participación en la toma de decisiones o al ejercicio del poder.

Ahora bien, la percepción de inseguridad de la sociedad, que en la actualidad ocupa uno de los primeros lugares en la preocupación colectiva, no necesariamente está asociada a datos objetivos de violencia social y urbana. No obstante, sus efectos —particularmente en la subjetividad de las mujeres— son igualmente perniciosos, en tanto implican comportamientos dependientes que afectan la autonomía de las mujeres en sus prácticas cotidianas, además del abandono del espacio público por parte de las mis-

---

7 Esta publicación fue traducida al inglés y al portugués en el contexto del Programa Regional UNIFEM, con apoyo de la Oficina para la Región Brasil y Cono Sur del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

mas. En este sentido, hablar de ciudades seguras para las mujeres implica para el Programa tener en cuenta estas dos variables: los datos objetivos de violencia, y también la percepción de inseguridad, las causas asociadas a la misma y sus efectos sobre las mujeres.

En segundo lugar, el concepto ‘ciudades seguras para las mujeres’ remite al desafío que presupone contribuir a la transformación de esta realidad que es la violencia urbana; significa construir ciudades de hecho libres de violencia hacia las mujeres, y que puedan ser percibidas y vivenciadas como tales. Esto implica promover transformaciones culturales profundas en las relaciones de género, de manera que su soporte sea la equidad y no la discriminación y desigualdad. Al mismo tiempo, el concepto permite interpelar a la sociedad en su conjunto, y en particular a los poderes políticos, para que sean proactivos en la consecución de estos cambios. Es llamamiento es necesario debido a que las violencias hacia las mujeres no son suficientemente tenidas en cuenta, cuando no están totalmente ausentes, entre los delitos priorizados por las políticas de seguridad ciudadana. La violencia de género parece ajena a dichas políticas. Se constituye, por lo tanto, en un dato evidente de la omisión en las políticas —y consecuente subestimación por parte de la sociedad y de los gobiernos— de un delito que constituye una violación a los derechos humanos de las mujeres. Esta impunidad reproduce y potencia el temor y consecuente abandono del espacio público por parte de las mujeres, al mismo tiempo que distorsiona la realidad, haciendo aparecer el espacio del hogar como seguro y protegido, y haciendo invisible la violencia de género en este ámbito.

En este sentido, el Programa Regional responde a la necesidad de contribuir a impulsar las transformaciones necesarias para promover ciudades más seguras para las mujeres. Y lo hace desde una perspectiva innovadora, que vincula las violencias de género y sus causas estructurales arraigadas en sociedades patriarcales y autoritarias, con otras dimensiones que tienen el territorio de la ciudad como una variable activa para las transformaciones buscadas. El espacio público, entendido como espacio físico y político, es producto de las dinámicas urbanas y la interacción social y de género. El espacio, entonces, no es fijo y estable, se construye, es dinámico y cambiante, lo que implica que se puede actuar sobre él (Massey 1994, citado por Vargas 2008).

Elegir el espacio público como eje de análisis es también elegir el campo de los sujetos sociales, de su identidad y autonomía, de su constitución como fuerza política con impacto en la producción de ese espacio a través de sus prácticas y discursos. Es en ese espacio público donde grupos subalternos pueden desarrollarse como sujetos sociales democráticos (Vargas; (2008: 18). Es aquí donde el Programa Regional apuesta a politizar el espacio público con la participación activa y propositiva de las mujeres en la exigibilidad de sus derechos, “puertas adentro y puertas afuera”; esto es, su derecho a vivir libre de violencia, según define la violencia de género la Convención de Belém do Pará (1994), esto es, la que tiene lugar dentro de la familia o unidad doméstica, o en la comunidad.

El Programa pone énfasis en las violencias hacia las mujeres en el espacio

público, entendido este como aquellos lugares accesibles a todos, generalmente bajo la responsabilidad de instituciones públicas y que suponen un uso social (Sablet 1989, citado por Abogabir y Rodríguez 2000: 20, n. 5), incluidas calles, plazas, parques, transporte público. El Programa destaca las violencias en el espacio público sobre la base de una concepción que considera que la ‘visibilización’ de la violencia en el espacio público evidencia e interpela el espacio de “lo privado” como asunto de responsabilidad pública.

Ahora bien, habiendo abordado dos de las dimensiones que integran el concepto de ciudad segura —la violencia de género y el alcance dado al espacio público—, queda por explicitar cómo aborda el Programa el concepto de seguridad ciudadana y, específicamente, la seguridad de las mujeres.

El Programa entiende la seguridad ciudadana desde un enfoque de derechos humanos de las personas, lo que significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones potencial o efectivamente dañinas, robusteciendo sus fortalezas y aspiraciones. La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, libertad frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio (Comisión de la Seguridad Humana 2003).

La noción de seguridad ciudadana, inscrita en un marco democrático, implica un acercamiento diferente, al incluir la perspectiva e intereses ciudadanos. Como sostiene Dalmazzo en su artículo en la presente publicación, esta aproximación —la seguridad ciudadana en un marco democrático con perspectiva de derechos y con un enfoque de género— implica un cambio de paradigma en la institucionalidad, así como una construcción novedosa de ciudadanía que otorgue visibilidad y dé respuesta a necesidades de ciudadanos y ciudadanas, desde sus particulares problemáticas y de manera equitativa.

En este marco, el Programa Regional propicia incorporar las violencias hacia las mujeres en las políticas de seguridad ciudadana desde una perspectiva no restringida a lo “delictual”, privilegiando la atención, prevención y la promoción de derechos de las mujeres, sin excluir la punición de los agresores. Al mismo tiempo, integra la perspectiva de género y seguridad ciudadana en la planificación territorial para promover ciudades más seguras para todas y todos.

### **Las estrategias del Programa Regional**

Previo a explicitar las estrategias que el Programa se planteó, es necesario hacer referencia a los resultados que se propuso alcanzar y que sintetizamos en los siguientes puntos:

- Ampliar el conocimiento y fortalecimiento del debate público sobre la seguridad de las mujeres en las ciudades, como requerimiento indispensable para diseñar respuestas efectivas a la problemática existente.
- Incorporar el tema de la violencia de género en agendas de organizaciones sociales y en políticas públicas, conscientes de que el compromiso de múltiples actores puede aportar a las transformaciones necesarias.

- Fortalecer las redes de mujeres, para potenciar su capacidad de incidencia política en el diálogo con otros actores e instancias gubernamentales a cargo de políticas públicas, en el convencimiento de que solo el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las mujeres permitirá incidir y producir transformaciones ciertas.
- Desarrollar experiencias participativas innovadoras de intervención socioterritorial en ciudades de la Región que permitan promover ciudades más seguras para las mujeres, construyendo procesos y herramientas para desarrollar aprendizajes que permitan replicar la experiencia en otras ciudades.

Para alcanzar estos resultados se plantearon cuatro estrategias centrales: i) producción de conocimientos e innovación, ii) sensibilización y capacitación de actores, iii) fortalecimiento de redes de mujeres para incrementar su capacidad de incidencia política, y iv) desarrollo de experiencias participativas de intervención socioterritorial en ciudades de la Región.

Estas estrategias se traducen en líneas de acción, y operan a nivel regional y local. Lo regional interactúa con las acciones a nivel local y las líneas estratégicas son interdependientes entre sí. Así, la producción de conocimientos es condición para la capacitación de actores y para la argumentación en la incidencia política, y a su vez estas últimas proveen nueva información para repensar conceptos y reformular herramientas de transferencia e incidencia.

### *Estrategia 1: Producción de conocimientos e innovación*

Dar respuestas a la problemática de la inseguridad ciudadana, y de las mujeres en particular, requiere información fehaciente sobre las experiencias de violencia cotidiana vividas por las mujeres en las ciudades. La necesidad de ampliar el conocimiento y fortalecer el debate público sobre esta problemática ha implicado la realización de foros de debates presenciales y virtuales —algunos de ellos en colaboración con el portal Genera, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2006–07)—, y seminarios internacionales donde han dialogado expertos y expertas académicas y feministas, mujeres líderes comunitarias, funcionarios y funcionarias de gobiernos, agencias del sistema de Naciones Unidas. Las reflexiones y avances teórico-conceptuales relativos al cruce temático *violencia hacia las mujeres / espacio público / seguridad ciudadana*, alimentados por las experiencias territoriales en las ciudades, se han condensado en diversas publicaciones, que dan cuenta de la conceptualización teórica, los enfoques y estrategias que sustentan la base argumentativa de las experiencias en las ciudades de las que da cuenta este libro.<sup>8</sup>

8 Entre las publicaciones que compilan los debates conceptuales están: *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres* (Ana Falú y Olga Segovia, eds., 2007); *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos* (Ana Falú, ed., 2009); *Espacio público, seguridad ciudadana y violencia de género. Reflexiones a partir de un proceso de debate* (2007). Esta última publicación, cuya autoría corresponde a Virginia Vargas, sistematiza los aportes de la Red Mujer y Hábitat de América Latina a través de seminarios, foros virtuales y distintas instancias de debates con otras redes y expertas, que se han desarrollado en el marco del Programa Regional. Se encuentran accesibles en la página web de la Red Mujer y Hábitat, [www.redmujer.org.ar](http://www.redmujer.org.ar), y en el CD que recopila las mismas, *Herramientas para ciudades seguras para tod@s*.

La carencia de información sistemática que permita realizar diagnósticos certeros sobre las violencias de género en las ciudades y su vinculación con las condiciones territoriales, como asimismo monitorear los avances de las acciones y políticas implementadas por los gobiernos, motivó la puesta en marcha del Observatorio Regional: Ciudades, Violencias y Género. El Observatorio surgió a partir del conjunto de conocimientos acumulados por el Programa Regional y de la constatación del vacío de indicadores específicos en el tema. Está siendo implementado en esta etapa en Argentina, Bogotá y Chile, y se ampliará a otras ciudades. Ha desarrollado una matriz de indicadores que integra la intersección temática constituida por las violencias de género (datos estadísticos cuantitativos y cualitativos), y dimensiones físicas y sociales del territorio. Esta matriz se propone dar cuenta de la violencia de género en las ciudades y generar análisis y propuestas para políticas públicas ([www.ciudadesygenero.org](http://www.ciudadesygenero.org)).

### *Estrategia 2: Sensibilización y capacitación de actores*

Para motivar a una acción orientada a lograr cambios sociales considerados necesarios, la problemática a la cual se refieren tales cambios requiere, en primer lugar, ser reconocida y luego priorizada en la agenda social y política. En este sentido, el Programa Regional puso en marcha distintas iniciativas en la región cuyo objetivo era hacer visible la problemática de la violencia de género. A tal fin, desarrolló un enfoque innovador y propositivo que coloca “el derecho de las mujeres a la ciudad” como objetivo de las acciones, al mismo tiempo que permite articular las demandas de las mujeres con las de toda la ciudadanía. La campaña “Mujeres por la ciudad”, de la cual da cuenta esta publicación, ha contribuido a sensibilizar sobre el hecho de que no puede haber seguridad en las ciudades, si el cuerpo y la vida de las mujeres están amenazados.

El Programa ha utilizado estrategias de sensibilización desplegadas en el espacio público como escenario privilegiado de las acciones, y en las cuales el arte se inserta como potente disparador para interpelar a la sociedad sobre sus prácticas y proponer modelos transformadores. Las agresiones al cuerpo de las mujeres representadas en las esculturas expuestas en los parques y plazas de las ciudades, que fueron el centro de la campaña regional “Mujeres por la ciudad” recientemente realizada, permiten mostrar a lo que están expuestas las mujeres en el espacio público. Asimismo, la intervención posterior de los y las artistas reparando las esculturas evidencia la posibilidad de transformar prácticas violentas en prácticas de reconocimiento y respeto por la alteridad, y de mostrar el espacio público como lugar privilegiado de encuentro y aprendizaje de lo diverso.

Las distintas campañas de sensibilización apuntaron a este cruce conceptual que el Programa propone, iluminando distintos escenarios donde la violencia de género tiene lugar. Ejemplo de ello es la acción que tuvo como escenario el transporte público y que con el lema “no necesitamos ese apoyo”, propuesto por un colectivo de mujeres artistas plásticas, inició su viaje en la ciudad de Rosario y luego por distintas ciudades, enriqueciéndose

con diversas propuestas. Así, en el Transmilenio en la ciudad de Bogotá, el lema fue “Los hombres de pie contra la violencia hacia las mujeres en el transporte público: sin esa mano, sin esas palabras, sin ese apoyo”.

Los medios de comunicación fueron también un ámbito de trabajo del Programa Regional, en tanto reproductores de estereotipos o detonadores de cambios culturales. La sensibilización a los y las responsables de la producción de noticias sobre las violencias hacia las mujeres en las ciudades y la responsabilidad que les compete, permitió la construcción de alianzas estratégicas para fortalecer la sensibilización colectiva.<sup>9</sup>

El trabajo específico con jóvenes varones y mujeres fue también privilegiado, por ser este un grupo clave para promover cambios en las pautas culturales. La red feminista REPEM, Red de Educación Popular entre Mujeres, convocada por la Red Mujer y Hábitat por su experiencia en capacitación, realizó, en alianza con la Red Mujer y Hábitat, diversas acciones dirigidas a jóvenes. El producto fue el Cuaderno de Trabajo “Jóvenes al ruedo” (accesible en [www.redmujer.org.ar](http://www.redmujer.org.ar)), orientado a apoyar la capacitación de jóvenes con inquietudes en relación con la comunidad en que viven.

La sensibilización es un paso necesario y permanente, pero para traducirse en programas y políticas gubernamentales que expresen el consenso social de transformación de la realidad a través de dispositivos institucionales que garanticen cambios, se requieren procesos de capacitación a los agentes, funcionarias y funcionarios políticos y técnicos responsables de las distintas áreas de gobierno.

El Programa reafirma que la equidad de género debe atravesar la agenda municipal y que, en el caso específico de la seguridad de las mujeres en las ciudades, es necesario pensar políticas integrales. Para esto es necesario que los responsables de diseñar e implementar las políticas públicas comprendan los mecanismos por los cuales las inequidades de género son creadas y recreadas en la dinámica social y la escena pública, en las instituciones y en el territorio de la ciudad, y de qué manera la planificación urbana—tanto en su dimensión física como social— puede promover ciudades más seguras para varones y mujeres.

El Programa arbitró la formación especializada a través del Curso de Posgrado virtual “Violencia urbana e inseguridad. Un enfoque de género”,<sup>10</sup>

9 En el contexto del programa implementado por CISCESA en la ciudad de Rosario, Argentina, se desarrolló una herramienta para la sensibilizar a los profesionales de los medios: *La violencia hacia las mujeres en los medios de comunicación. Transformando las noticias*. La misma contiene un análisis crítico del tratamiento que los medios en general dan a la violencia de género, un glosario para el uso de un lenguaje no sexista en el tratamiento periodístico del tema, y herramientas para el trabajo periodístico. La publicación fue utilizada para realizar talleres de sensibilización con profesionales de los medios de la ciudad de Rosario, y reproducida para su utilización en otras ciudades.

10 Curso coordinado por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Buenos Aires, Argentina. Coordinación, Beatriz Cuenya y Ana Falú. Convoca a participantes de América Latina, el Caribe y ciudades seleccionadas del resto del mundo donde ONU Mujeres está operando, otorgando becas a funcionarios y funcionarias de gobiernos y organizaciones de mujeres. El curso permite transferir los conocimientos y aprendizajes, resultado de la implementación del Programa Regional en América Latina, como también de ciudades del mundo a través de expertas y expertos invitados.

cuyo objetivo es entregar herramientas metodológicas que ayuden a los gestores públicos al diseño y ejecución de programas que, a través de criterios internacionalmente aceptados, diagnósticos participativos, intervenciones en el espacio público y otras estrategias novedosas, aproximen a la noción de ciudades seguras desde un enfoque de derechos humanos y género.

### ***Estrategia 3: Fortalecimiento de redes de mujeres para fortalecer su capacidad de incidencia política***

Uno de los objetivos principales del Programa es contribuir con otros actores a incidir en las políticas públicas de seguridad ciudadana y en las políticas urbanas. En las primeras, incorporando la violencia de género como delito; y en las segundas, la perspectiva de género y seguridad.

La estrategia pilar del Programa es la activación de la acción colectiva de las mujeres como actoras generadoras del cambio. En el marco de la teoría feminista se promueve que las mujeres son sujetas activas de pactos políticos y ciudadanos, y no simplemente objeto de políticas públicas.<sup>11</sup> El marco conceptual es la idea de ciudadanía plena de las mujeres. Pensar y comprender la ciudadanía desde una perspectiva de género puede propiciar un camino para negociar procesos de cambio que funcionan para mejorar la vida de mujeres y hombres.<sup>12</sup>

Esta estrategia, que coloca a la sociedad civil y a las mujeres como protagonistas, se sustenta además en una caracterización de los gobiernos de América Latina, y está en la base del diseño de este Programa. Como ya explicitáramos al inicio, después de décadas de gobiernos dictatoriales o antipopulares, los gobiernos de la región han recuperado la democracia. Esto es altamente positivo y permite pensar en transformaciones para revertir la inequidad social. Se suma a los procesos de descentralización administrativa que dieron mayor protagonismo a los gobiernos locales y, por ende, mayor acercamiento a las demandas, necesidades y propuestas de la ciudadanía. Sin embargo, se trata de una situación contradictoria, ya que estas democracias, como bien sostiene Vargas (2008: 14) no son robustas. Los regímenes democráticos son percibidos más como consolidación de las estructuras formales de la democracia liberal y menos como procesos orientados a democratizar relaciones entre las personas y entre Estado y sociedad.

Incluso aquellos gobiernos locales con procesos democráticos más promisorios, adolecen de debilidades institucionales que condicionan las posibilidades de efectividad plena de las políticas públicas y de sostenibilidad en el tiempo de programas tendientes a resolver problemáticas sociales y, más aún, de equidad de género.

Expertos politólogos han analizado los problemas vinculados al diseño e implementación de políticas públicas, a los fines de iluminar los aspectos

11 Conclusiones del trabajo realizado en seminarios de Madrid y Murcia que recoge los aportes de las mujeres del sur y del norte sobre incidencia política y participación ciudadana de las mujeres, en el contexto del Proyecto "Género en la educación para el desarrollo. Temas de debate norte-sur para la agenda política de las mujeres". Véase Hegoa / ACSUR-Las Segovias (2007), p. 13.

12 *Ibíd.*, p. 15.

más críticos de los procesos conducentes a potenciar los resultados buscados por las políticas, esto es, cambiar una situación dada por otra deseada. No es el objetivo de este artículo referirnos a estos debates, sino explicitar los aspectos que son condicionantes de las acciones del Programa Regional, de sus estrategias, y que permiten evaluar sus resultados y reflexionar sobre los mismos en contextos sociales y políticos reales.

Ahora bien, entre el extremo de un concepto de ‘política’ como “declaración de intenciones”, anterior a toda acción, y el extremo de otro concepto de ‘política’ como “declaración de resultados”, posterior a toda acción, hay que reivindicar y recuperar el espacio intermedio del actuar, el conjunto de acciones que transforma las intenciones en resultados observables. Este espacio intermedio del actuar es precisamente el acto de la implementación de la política. Es este punto el que tiene particular interés para nuestro Programa y define sus alcances, límites y desafíos para la acción de las redes de mujeres y las transformaciones sociales y culturales buscadas.<sup>13</sup>

En el caso que nos ocupa, la preocupación por la inseguridad de las mujeres en las ciudades requiere ser instalada, en primer lugar, en la agenda pública, transformando el enfoque de las preocupaciones públicas sobre la inseguridad vivida y percibida por la ciudadanía, que excluye en general la violencia de género. Y, al mismo tiempo, se requiere transformar esta problemática en *agenda formal* de gobierno.

El Programa se propuso fortalecer la alianza y el trabajo conjunto entre distintas redes de mujeres, feministas, mujeres de la comunidad, académicas, políticas, a fin de establecer las sinergias necesarias para potenciar el alcance de los objetivos buscados, esto es, lograr el compromiso de la mayor cantidad de actores sociales y de distintas instancias de gobierno para garantizar ciudades seguras y sin violencia hacia las mujeres. Dado que el foco del programa está puesto en las ciudades y los gobiernos locales, se privilegia, en particular, el trabajo conjunto y alianzas con mujeres autoridades locales, como la Red Latinoamericana de Asociaciones de Mujeres Autoridades de Gobiernos Locales (*RedLamugol*), integrada por mujeres autoridades electas de América Latina; la organización *mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos* (CGLU); o la Unidad Temática de Género y Municipios, de Mercociudades, que nuclea los mecanismos de la mujer de los gobiernos locales. En alianza con estas redes, redes feministas, líderes territoriales y oficinas del Sistema de Naciones Unidas, el Programa Regional contribuyó

---

13 Si las políticas sociales, en general, tropiezan en su diseño, implementación y evaluación, con las debilidades institucionales que caracterizan a los gobiernos de la región, las políticas para la igualdad de oportunidades de las mujeres y los mecanismos de la mujer para garantizar las mismas, son, en dicha estructura, más débiles aún. La CEPAL, en su documento *¿Qué Estado para qué igualdad?* (2010), insiste sobre el desafío pendiente de transversalización de género en las políticas gubernamentales, las debilidades existentes de los mecanismos de la mujer, y la escasa asignación presupuestaria a las políticas de equidad de género en toda la región. Asimismo, expresa que el aumento del índice de feminización de la pobreza y la indigencia, la dificultad para implementar las legislaciones que favorecen y protegen los derechos de las mujeres y los altos niveles de violencia contra la mujer, se constituyen en los principales desafíos que enfrentan los gobiernos de América Latina y el Caribe.

a la colocación del tema en la agenda social y política de la región.<sup>14</sup>

El trabajo de incidencia política, realizado en el marco del Programa Regional con las redes de mujeres, se ha mostrado potente en sus alianzas y acciones y no es ajeno a la incorporación del tema ‘seguridad ciudadana y género’ en la reciente XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe – CEPAL, Consenso Brasilia 2010 (Sección 4, f, l e i).<sup>15</sup>

#### ***Estrategia 4: Experiencias participativas de intervención socioterritorial en ciudades de la Región***

Esta estrategia persiguió como objetivo central construir procesos participativos y herramientas para promover ciudades más seguras y extraer aprendizajes que permitieran replicar la experiencia en otras ciudades. Las experiencias territoriales, sus logros, reflexiones y desafíos, ilustran los artículos de este libro, a través de las voces de las autoras integrantes de la Red Mujer y Hábitat responsables de liderar los procesos en las respectivas ciudades, y de las redes de mujeres aliadas, como la Red de Mujeres de Colombia, Nodo Bogotá.

La producción de conocimientos; la sensibilización y capacitación de actores, hombres y mujeres; y el empoderamiento de las mujeres para fortalecer su diálogo con el gobierno local e incidir políticamente, son los tres ejes que sostienen las acciones en cada una de las ciudades.

Bogotá, Rosario y Santiago fueron las tres ciudades donde el Programa Regional inició la experiencia, que luego se amplió a otras ciudades. Luego se sumaron ciudades que son socias privilegiadas del Programa y que con recursos de sus propios gobiernos realizan acciones en la línea de este, aportando a su vez sus propias iniciativas y experiencias. Es el caso de México D.F., a través del comprometido trabajo del Instituto de las Mujeres liderado por Martha Micher Camarena. Otro ejemplo es Brasil, donde la ministra de la Mujer, Nilcea Freyre, impulsó la realización de grupos focales sobre la seguridad de las mujeres.

14 En el Foro Urbano Mundial Río de Janeiro, marzo 2010, la Mesa de Alto Nivel sobre género priorizó el tema “Hacia ciudades seguras para las mujeres” (Toward Safer Cities for Women). Liderada por Anna Tibajuka, Directora Ejecutiva de ONU Hábitat, participaron la ministra de la Mujer de Brasil, Nilcea Freyre, ONU Mujeres Cono Sur, RedLamugol, redes feministas: Red Mujer y Hábitat, WICI (Mujeres y Ciudades Internacional), la Comisión Huairou, mujeres líderes territoriales y expertas invitadas. En el Congreso Mundial de Ciudades, México (2010), la CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos), en la Comisión de Inclusión Social Democracia Participativa y Derechos Humanos (CISDP), lanzó oficialmente la Carta Agenda Mundial de Derechos Humanos en la ciudad. En dicha Carta se explicita el derecho de las mujeres a la ciudad y la necesidad de promover acciones para la apropiación del espacio público por parte de las mujeres. En la Cumbre de Mercociudades, Rosario, 2009, la Unidad Temática de Género y Municipios de Mercociudades tuvo la iniciativa de organizar el Seminario “Derechos de las Mujeres al Uso de la Ciudad y Seguridad Ciudadana”, convocando a la Red Mujer y Hábitat para transferir los resultados del Programa y comprometiendo acciones en sus respectivas ciudades a través de una declaración conjunta.

15 Consenso Brasilia 2010: Sección 4: l) Adoptar medidas de seguridad ciudadana dentro de las estrategias regionales y nacionales que incluyan criterios de género y diversidad de las ciudades y/o comunidades como espacios de encuentro de todas las personas, que aseguren un ambiente exento de violencia contra las mujeres.

Conscientes del carácter *contributivo* que el Programa Regional se planteó, las ciudades elegidas reúnen el potencial y condiciones que permitieron comprometerse con sus objetivos.

La selección de las ciudades se realizó sobre la base de criterios políticos, técnicos y estratégicos, que a continuación se presentan.

*La existencia de la problemática de la inseguridad* —la inseguridad vivenciada tanto como la percibida— fue, sin duda, uno de los criterios que se tuvo en cuenta. La Encuesta de Victimización realizada en 2008 (Latin American Public Opinion Project) muestra que Argentina y Chile son países donde la criminalidad o delito es baja, en comparación con otros países de la región, pero la percepción de inseguridad es más alta. Encabeza esta alta percepción Chile, superando a Bogotá. Mientras que en Europa la tasa de victimización es 15 por ciento, y 25 por ciento las personas que consideran pueden ser víctimas de delito, en América Latina la relación es de 30/35 a 60/70. En Argentina, la relación tasa de victimización y percepción inseguridad es más o menos el doble. Sin embargo, es necesario subrayar que las agendas sobre seguridad ciudadana, como ya lo explicitamos, no incorporan la violencia de género como parte de los delitos objetivos y de los que las mujeres temen ser víctimas, y a los cuales los gobiernos deben dar respuestas.

*Gobiernos comprometidos con la equidad de género.* Aun con las debilidades ya señaladas y compartidas por los gobiernos de la región, hay avances que permiten crear condiciones de partida diferentes para la exigibilidad de derechos para las *mujeres*. La existencia de organismos responsables para el diseño y monitoreo de las políticas de equidad (áreas, secretarías, programas) es una de esas condiciones, como asimismo la existencia de Planes de Igualdad de Oportunidades. En el caso de Chile, la presencia del Servicio Nacional de la Mujer, y fundamentalmente, de Michelle Bachelet en la presidencia del país, comprometida con las políticas de equidad de género, han sido determinantes. En el caso de Bogotá, lo es la existencia de la Subsecretaría de Políticas de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual, dependiente de la Secretaría de Planeación Distrital, y con avances en la transversalización de género en las distintas secretarías de gobierno. En Rosario, Argentina, es de resaltar el Área de la Mujer, con más de veinte años de trayectoria, con su II Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO),<sup>16</sup> y en un municipio que el PNUD Argentina había declarado como “Municipio líder de buenas prácticas”.

*Mecanismos participativos institucionalizados.* Una política de seguridad ciudadana desde un enfoque de derechos humanos y género que integre la mayor cantidad

---

16 Refiriéndose al II PIO, el intendente de la ciudad de Rosario, Miguel Lifschitz, manifestó: “Esta segunda experiencia, que recupera lo accionado entre 2001 y 2004, constituye una continuidad y sustentabilidad de las políticas de igualdad en la ciudad de Rosario; representa un desafío de innovación y un reconocimiento sobre la consolidación y el fortalecimiento de los derechos humanos. Véase [www.undp.org.ar/docs/librosypublicaciones/gobernabilidad.pdf](http://www.undp.org.ar/docs/librosypublicaciones/gobernabilidad.pdf) (pp. 11-12).

de *actores* en su diseño e implementación, requiere mecanismos participativos que hagan posible la consulta e integración de las demandas y diversos intereses de ciudadanos y ciudadanas. La existencia de espacios públicos deliberativos ya institucionalizados favorece y facilita las políticas de género, permitiendo a las mujeres establecer un diálogo con el gobierno local y con otras instancias de la sociedad civil a través del cual se articulen necesidades y demandas. En Chile, el Programa “Quiero Mi Barrio”, compromiso priorizado por M. Bachelet para la recuperación participativa de barrios de la ciudad, constituyó una oportunidad privilegiada para colocar explícitamente la dimensión urbana desde la perspectiva de género y seguridad, lo que se concretó en un convenio de cooperación entre el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile y el Programa Regional. En el caso de Rosario, está la existencia desde el año 2002 del Presupuesto Participativo, Programa de la Secretaría General del gobierno local, donde la población de la ciudad, a través del desarrollo de jornadas participativas, debate acerca de las prioridades presupuestarias por áreas temáticas.<sup>17</sup> En Colombia, Bogotá, tenemos la presencia de los Consejos Territoriales de Planeación, Consejo Local de Planeación y Consejo Consultivo de Mujeres, a través de los cuales la ciudadanía participa y constituye un espacio estratégico para hacer llegar la voz de las mujeres en relación con la planificación territorial y la seguridad en la ciudad.

*Existencia de organizaciones de mujeres.* La acción colectiva de las mujeres como posibilitantes de cambios, masa crítica, y con capacidad de seguimiento y monitoreo de la incidencia política, fue un criterio central del Programa, ya que su apuesta, como lo venimos explicitando, es que la voz de las mujeres sea escuchada en temas que impactan prioritariamente sobre ellas. Las organizaciones de mujeres deben contribuir con voz propia y representación en los espacios de negociación y toma de decisiones, mesas de interlocución, evaluación de políticas públicas y demás mecanismos de participación ciudadana que se generen en todos los niveles de la organización territorial del Estado (Hegoa / ACSUR-Las Segovias 2007: 16). En este sentido, en las ciudades seleccionadas hay una presencia de mujeres organizadas y redes feministas con larga trayectoria. Sumado a esto, cuenta la existencia de organizaciones referentes de la Red Mujer y Hábitat en Chile, Argentina y Colombia que lideran las acciones del Programa. A nivel territorial, por ejemplo, en el caso de la ciudad de Rosario, impulsadas por el Presupuesto Participativo (PP), surgieron las Redes Barriales de Mujeres en el año 2004,<sup>18</sup> con el objetivo de promover los derechos de las mujeres entre los vecinos y vecinas de los distritos y abordar específicamente, de forma descentralizada, la problemática

17 Ordenanza N° 7326 Concejo Municipal de Rosario, artículo 2: Del Concepto: El presupuesto participativo consiste en una forma de gestión del presupuesto, en la cual la población de la ciudad, a través del desarrollo de jornadas participativas, debate acerca de las prioridades presupuestarias por áreas temáticas.

18 Hasta la actualidad se han constituido cuatro redes: “Mujeres por las mujeres en crecimiento” (Distrito Noroeste); Red de Mujeres del Sur (Distrito Sur), Red “Mujer, vos decidís” (Distrito Suroeste) y Red “Lazos de mujeres en red por nuestros derechos” (Distrito Oeste).

de género, articulando su trabajo con diversas instituciones barriales.

En síntesis, la trama asociativa de las ciudades seleccionadas y los espacios de participación institucionalizados a nivel gubernamental ha sido también determinante, junto a los demás factores mencionados, en los avances en materia de realización de los derechos humanos de las mujeres en las ciudades.

## **LAS EXPERIENCIAS DE ARGENTINA, COLOMBIA Y CHILE: ALGUNOS RESULTADOS PROMISORIOS**

Los logros alcanzados hasta aquí en las ciudades de los tres países seleccionados muestran la riqueza de los procesos desarrollados en función de las estrategias implementadas, que en cada contexto tuvieron su traducción a una realidad específica, pero permiten dar cuenta de aprendizajes y desafíos comunes. Entre ellos, los siguientes:

- La mayoría de las acciones realizadas suponen alcances múltiples, ya que participan diferentes actores directos a nivel gubernamental y de la sociedad civil.
- Se delega poder y responsabilidad en diferentes actores, particularmente en las mujeres y sus organizaciones
- Se prevé la confluencia continua en territorio de diversas iniciativas y líneas de acción estratégicas.
- Asimismo, se prevé la adecuación de estrategias a factores específicos del contexto y a la capacidad de respuesta de los actores involucrados, lo que genera diversidad en las iniciativas implementadas (Buriyovich 2008).
- Las experiencias se iniciaron en los tres países con diagnósticos participativos, que permitieron identificar situaciones específicas en relación con la seguridad / inseguridad de las mujeres, utilizando distintas metodologías y fuentes de información. Estas últimas son escasas cuando se trata de datos oficiales, como ya lo explicitamos, aunque hay experiencias importantes en la producción de información. Tal es el caso de la Secretaría de Gobierno de Bogotá o los datos producidos por organizaciones de mujeres en las tres ciudades.

El diagnóstico en los tres países tuvo como premisas:

- La participación de distintos actores sociales y gubernamentales, de manera de identificar las diversas visiones de la realidad e involucrarlos de manera propositiva en el proceso destinado a promover ciudades seguras; y, junto con ello, conocer los recursos institucionales y sociales con que se cuenta para abordar la problemática de la seguridad.
- Reconocer la dimensión territorial de la seguridad / inseguridad y el papel activo del espacio urbano como condicionante físico de determinadas dinámicas sociales. Por lo tanto, fue objetivo del diagnóstico la caracterización de los barrios donde se intervino, y de los espacios públicos en particular, así como del sistema de transporte



y movilidad y de los equipamientos comunitarios existentes. El Programa aborda una problemática social que, como bien expresa Burijovich (2008), es muy compleja y para la cual la forma de pensar lineal "causa-efecto" no se adecua.

- Por lo tanto, contemplar la multidimensionalidad de la problemática seguridad / inseguridad y los factores culturales, sociales, políticos, económicos y territoriales asociados a la misma, fue otra premisa relevante.

El diagnóstico permitió construir un mapa de actores y espacios estratégicos del ámbito gubernamental, de la sociedad civil y organizaciones de mujeres en particular, con los que el Programa articuló sus acciones en función de incidir en las políticas públicas y empoderar a las mujeres para hacer efectiva dicha incidencia.

Los actores estratégicos, personas, grupos, organizaciones, áreas de gobierno y de la sociedad civil con quienes el Programa previó oportunidades de ejercer influencia, de acuerdo con su enfoque conceptual, apuntaron a áreas de gobierno tradicionalmente no involucradas en la problemática de la seguridad, como lo son las áreas de planificación territorial.

Dado lo innovador de la experiencia, se seleccionó, dentro de las ciudades, territorios acotados (áreas, distritos, alcaldías menores, según las denominaciones de la descentralización administrativa en los países) que permitieran acumular aprendizajes para expandir las acciones a otros sectores de la ciudad.

El esquema siguiente sintetiza el trabajo realizado, desde lo micro (barrio, distrito) a la ciudad.

Los artículos recopilados en esta publicación dan cuenta de los procesos de articulación con esos actores: la policía comunitaria en la ciudad de Rosario, el Ministerio de la Vivienda de Chile, o en Bogotá, la Secretaría Distrital de Planeación, los Consejos Locales de Seguridad; y en todos los casos, los mecanismos de la mujer y las redes de mujeres existentes en cada país.

## REFLEXIONES FINALES

Los artículos aquí reunidos nos permiten mostrar logros o “señales de progreso”, resultado de la implementación del Programa, en estos cuatro años, en tres países, medibles a través de los cambios habidos, tanto a nivel institucional como de las organizaciones de mujeres y otros actores involucrados. Se logró instalar en las agendas sociales y políticas la problemática de la seguridad de las mujeres en las ciudades, se institucionalizaron propuestas, las mujeres de la comunidad se constituyeron en algunos casos en grupos organizados y son reconocidas en su diálogo con los gobiernos locales y la comunidad. Como señalan Blanes y Pérez en su artículo sobre la experiencia de Rosario, “contar con un colectivo de mujeres que se organice en torno al tema de la seguridad no es algo que deba darse por descontado desde un comienzo. Es un logro en sí mismo, ya que es resultado de un proceso de construcción colectiva que no procede sin tensiones. Supone deconstruir mandatos, discursos y formas aprendidas de organización”.

Esto permite afirmar que las estrategias elegidas por el programa a través de las organizaciones de mujeres que lideraron el mismo, han sido pertinentes. Al mismo tiempo, es necesario reconocer obstáculos y desafíos para hacer sostenibles las propuestas, las cuales se inscriben en contextos políticos cambiantes, sin continuidad en sus compromisos con los derechos de las mujeres, y en sociedades donde prevalecen prácticas culturales patriarcales.

El mayor desafío sigue siendo que los gobiernos se comprometan verdaderamente con los derechos de las mujeres y apliquen recursos para hacer efectivas las políticas públicas y los programas de prevención de la violencia de género. El funcionariado técnico-político se siente en general ocupado de los “grandes temas” que benefician a todos por igual y, por ende, mucho más alejado de las “cosas de mujeres”.<sup>19</sup>

En este sentido, como expresa Cardona en referencia a la experiencia de Usaquén, Bogotá, “son vitales las alianzas institucionales y la presencia de profesionales expertos en el tema, que garanticen la viabilidad técnica y financiera de las propuestas de las mujeres”. Esa viabilidad técnica no es ajena a la necesidad de contar con argumentos sólidos basados en datos fehacientes sobre las violencias hacia las mujeres. En esta línea de reflexiones, resulta pertinente lo señalado por Luz Marina Lurduy respecto a la construcción del Índice de Seguridad Urbana de las Mujeres, cuando sostiene que se trata de un producto técnico que constituye una herramienta de gran potencial político para la incidencia en las decisiones de política social y, en particular, del derecho a una vida libre de violencia, a la autonomía y la movilidad segura para las mujeres en la ciudad. Y, agrega, también es motivo de encuentro con otros aliados que participan del Programa.

En América Latina, la rotación de las gestiones de gobierno, al igual que la remoción o recambio de funcionarios, producen dificultades para sostener las políticas, lo cual es un indicio de la frágil institucionalidad

---

19 Buriyovich Jaschele (2010). Documento Interno. Análisis Plan de Igualdad de Oportunidades, Rosario, Argentina.

de las mismas. Aun en los casos donde hay estabilidad y continuidad en la gestión, es necesario trabajar con todas y cada una de las personas que participan de la gestión. Es necesario garantizar no solo las condiciones iniciales para la formulación de las políticas, sino también el proceso de implementación de las mismas. Igualmente, la sociedad en general, y las organizaciones de mujeres en particular, deben exigir a los gobiernos el desarrollo de indicadores de gestión que permitan medir los avances reales de las políticas implementadas.

La consolidación de procesos de acción colectiva entre mujeres y distintos actores de la sociedad civil, que operan independientemente de la voluntad del gobierno de turno, pareciera que constituye el mayor potencial de sostenibilidad para la exigibilidad de derechos. En los momentos críticos —cambios de escenarios políticos o desastres naturales—, fueron las mujeres, con sus aportes y compromiso, las que sostuvieron las acciones del Programa, junto a aliados estratégicos.

Respecto al protagonismo de las mujeres, los equipos de trabajo que lideraron las experiencias se plantean algunos interrogantes. Reconstruyendo los procesos en sus respectivas ciudades, se preguntan acerca de cómo superar el “encerramiento comunal”. Pero las experiencias parecen mostrar también el camino. Como expresan Blanes y Pérez, las instancias de articulación entre los diferentes espacios de mujeres —barrios, distritos— y con otras organizaciones de mujeres y/o feministas permiten ampliar el horizonte de proyección y de acción de los microespacios comunitarios donde las mujeres tienen presencia, y extender los logros a escalas más amplias, tanto en lo territorial como en lo social. En este sentido, las agendas de mujeres por una ciudad segura han sido una estrategia potente para sumar intereses diversos de las mujeres, consensuar prioridades e incidir políticamente.

Como señala Saborido en su artículo sobre la experiencia chilena post-terremoto, lo que se ha visto es mucho más resiliencia que vulnerabilidad entre las mujeres, y una oportunidad para, en la adversidad, cuestionar su posición de género en la sociedad y empoderarse: algunas de esas mujeres se plantean, hoy, el desafío de entrar al mundo político.

Por otra parte, es necesario señalar que las experiencias participativas en las ciudades —donde el involucramiento de la mayor cantidad de actores fue la premisa de partida del Programa— contribuyeron desde el enfoque de derechos humanos y género a clarificar, como señalan Nazar y Pomares, los distintos “sentidos” que va tomando la “seguridad” en la preocupación ciudadana. ¿Seguridad para quiénes? ¿Seguridad asociada a control... a convivencia... a derechos humanos? Nuevamente las experiencias parecen aportar las respuestas. Podemos superar, expresan las autoras, estos enfoques contradictorios que subsisten en los decisores de políticas públicas, generando y sosteniendo escenarios institucionales que promuevan los mecanismos de discusión necesarios para negociar y establecer alianzas, para acumular poder y garantizar la exigibilidad de los derechos de las mujeres.

En este sentido, el Programa promovió y posibilitó mesas de diálogo entre áreas de gobierno, intersectoriales, interinstitucionales, que permitieron acercar distintas instancias de gobierno y de la sociedad, potenciando las

sinergias entre las mismas para dar respuestas a problemáticas comunes.

Pensar la erradicación de la violencia de género implica reconocer que se trata de procesos largos, graduales y lentos, porque requiere transformaciones culturales profundas de la sociedad, y también de la política como instancia que promueva dichos cambios.

En América Latina, las redes de mujeres confrontando el escenario de la seguridad ciudadana muestran un camino posible.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abogabir, Ximena y Alfredo Rodríguez. 2000. "Introducción" a *Espacio público, participación ciudadanía* (17–25), editado por Olga Segovia y Guillermo Dascal. Santiago: Ediciones SUR.
- Burijovich, Jaschele. 2008. Documento Interno. Consultoría para ONU Mujeres, Oficina Brasil y Cono Sur. Evaluación Proceso de Implementación del Programa Regional "Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todos".
- Comisión de la Seguridad Humana. 2003. Informe "La seguridad humana ahora". Presentado en la sede de FLACSO-Chile, el jueves 21 de agosto en el marco del Seminario Internacional "Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para la seguridad humana en América Latina", organizado en forma conjunta por FLACSO, la Sección de Filosofía y Ciencias Humanas de UNESCO-París, y la Oficina Regional de UNESCO para América Latina con sede en México.
- Convención de Belém do Pará. 1994. *Véase Organización de los Estados Americanos (OEA)*, 1994.
- Del Valle, Teresa. 2006. "Seguridad y convivencia: Hacia nuevas formas de transitar y de habitar". Ponencia en el Congreso: Urbanismo y género, una visión necesaria para todos. Barcelona, 27-29 abril, 2005. Publicado en AA.VV., *Urbanismo y género. Una visión necesaria para todos*. Barcelona: Diputación Barcelona, Red de Municipios, 2006.
- Falú, Ana, ed. 2002. *Ciudades para varones y mujeres. Herramientas para la acción*. Córdoba, Argentina: CISCESA, UNIFEM, Red Mujer y Hábitat de América Latina.
- Falú, Ana, ed. 2009. *De violencias y derechos*, Santiago: Red Mujer y Hábitat de América Latina, UNIFEM, AECID, Ediciones SUR.
- Falú, Ana y Flavia Tello, coords. 2011. Tercer Foro Virtual Red UIM Género: "Ciudades y violencias urbanas, pensando en clave de discriminaciones y género", 21–31 de marzo. <http://www.uimunicipalistas.org/redes/foros/viewtopics.php>.
- Hegoa (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional), ACSUR-Las Segovias. 2007. *Incidencia política y participación ciudadana de las mujeres. Reflexiones en clave feminista*. [http://www.acsur.org/IMG/pdf/incidencia\\_politica\\_.pdf](http://www.acsur.org/IMG/pdf/incidencia_politica_.pdf).
- Hegoa (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional) / ACSUR-Las Segovias. 2009. *Género en la educación para el desarrollo. Estrategias políticas y metodológicas*. Bilbao / Madrid: Hegoa, ACSUR-Las Segovias. [http://www.acsur.org/IMG/pdf/Manual\\_Genero\\_ED.pdf](http://www.acsur.org/IMG/pdf/Manual_Genero_ED.pdf)
- Massey, Doreen. 1994. "A global sense of place". Cap. 8 de *Space, Place and Gender*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Organización de los Estados Americanos (OEA). 1994. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará". Aprobada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. <http://www.cidh.oas.org/women/convencion.htm>.
- Rainero, Liliana. 2005. "Prefacio" a *Plataforma política de la Red Mujer y Hábitat de América Latina*, editado por Red Mujer y Hábitat de América Latina / UNIFEM. [http://www.redmujer.org.ar/pdf\\_publicaciones/Plataforma\\_Pol\\_tica\\_Red\\_MyH.pdf](http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/Plataforma_Pol_tica_Red_MyH.pdf).
- Rainero, Liliana. 2006. "Presentación" a *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*, coordinado por L. Rainero. 1ª ed. en español. Córdoba, Argentina: CISCOSA, UNIFEM, AECID.
- Rainero, Liliana. 2009. "Ciudad, espacio público e inseguridad. Aportes para el debate desde una perspectiva feminista". En *De violencias y derechos* (163-173), editado por Ana Falú. Santiago: Red Mujer y Hábitat de América Latina, UNIFEM, AECID, Ediciones SUR.
- Rainero, Liliana y Maite Rodigou. 2004. "El espacio público de las ciudades. Procesos de construcción de indicadores urbanos de género". En *Discurso social y construcción de identidades: mujer y género* (73-87), editado por M. Teresa Dalmazzo y Adriana Boria. Córdoba, Argentina: Centro de Estudios Avanzados (CEA), Universidad Nacional de Córdoba.
- Sablet, Michel de. 1989. *Les espaces urbains agréables à vivre*. París: Ed. Le Moniteur.
- Segovia, Olga. 2009. "Convivencia en la diversidad: una mirada de género al espacio público". En *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos* (145-162), editado por Ana Falú. Santiago: Red Mujer y Hábitat de América Latina, UNIFEM, Ediciones SUR.
- Vargas, Virginia. 2008. *Espacio público, seguridad ciudadana y violencia de género. Reflexiones a partir de un proceso de debate*. Cuadernos de Diálogos. Brasilia: UNIFEM, AECID, Red Mujer y Hábitat de América Latina.

# Experiencias de redes de mujeres en América Latina

---



## Mesa de Incidencia por Ciudades Seguras para las Mujeres

### Fortalecimiento de alianzas y de sinergias, para ampliar la seguridad ciudadana y la ciudadanía de las mujeres en Bogotá D.C.

---

Marisol Dalmazzo Peillard<sup>1</sup>

La incidencia se ha planteado recientemente, ya no solo a partir de demandas y agendas sectoriales, sino desde una lógica que afecta las políticas públicas de manera transectorial, de coordinación de acciones de la administración pública o de los organismos centrales para la incorporación de la perspectiva de género en ellas y, con esto, en todas las esferas de la política pública. Estos distintos ámbitos y formas de incidencia han supuesto la capacidad para crear un entramado de relaciones que catalicen las demandas de las mujeres y las conviertan en políticas públicas.

Maceira (2007: 62)

En el marco del Programa Regional “Ciudades sin violencias hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos” (UNIFEM), la Asociación de Vivienda (AVP) se propuso la creación de una Mesa de Incidencia por Ciudades Seguras para las Mujeres en Bogotá. Esta se constituyó como un espacio que vincula y articula actores y actrices de distintos programas y proyectos, entidades y organizaciones que vienen trabajando en torno a la violencia contra las mujeres, particularmente desde la perspectiva de ciudades seguras sin violencias e incluyentes hacia las mujeres.

La Mesa es un espacio de construcción colectiva de conocimiento, cuyo propósito es generar procesos de incidencia concretos en espacios decisorios de la ciudad a través de la sinergia de saberes y experiencias. En particular, busca que la política pública de seguridad y convivencia de Bogotá se oriente al logro de una ciudad libre de violencias hacia las mujeres.

En la iniciativa de la Mesa confluyen, por una parte, la estrategia de conformación de alianzas amplias para la incidencia, alianzas que el Programa Regional de UNIFEM persigue para poner en la agenda pública las reflexiones sobre las violencias de género en las ciudades; y por otra, la metodología

---

1 Directora de Proyectos, AVP Asociación de Vivienda – Red Mujer y Hábitat de América Latina.



Localización de experiencias del Programa Regional “Ciudades sin violencias hacia las mujeres...” en la ciudad de Bogotá, D.C.

adoptada por ONU Hábitat, denominada Libro Blanco de la Seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá, instrumento de gobernabilidad y diálogo plural para abordar consensos en torno a la seguridad ciudadana.

La ruta establecida en la Mesa para 2009, 2010 y 2011 se orientó a incidir en el Libro Blanco de ONU Hábitat; en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá; en los planes de seguridad distrital y de desarrollo local, distrital y nacional de los próximos gobiernos. Todos estos instrumentos fueron identificados como espacios clave para ejercer algún grado de impacto en la definición de políticas, planes, programas y presupuestos orientados a disminuir los factores que propician las violencias hacia las mujeres en la ciudad.

Para el logro de estas acciones de incidencia distrital y nacional, se han realizado esfuerzos tendientes a fortalecer alianzas con el Consejo Consultivo de Mujeres, con las redes y organizaciones de mujeres, con el Concejo de Bogotá D.C., a través de sus concejales y concejales; también se han fortalecido las relaciones con el Consejo Territorial de Planeación, con la Secretaría de Gobierno Distrital, la Secretaría Distrital de Planeación y las Administraciones locales de Suba, Usaquén, Engativá y Kennedy.

La Mesa de Incidencia recoge, además, las reflexiones y propuestas de las mujeres de base, expresadas en agendas locales e interlocales por ciudades seguras para las mujeres. Tales iniciativas forman parte de un proceso iniciado en cuatro localidades (alcaldías locales)<sup>2</sup> de Bogotá, en el marco del Programa Regional: Usaquén, Suba, Engativá y Kennedy:

---

<sup>2</sup> Bogotá Distrito Capital se subdivide administrativamente en veinte localidades a cargo de alcaldes locales nombrados por el Alcalde de Bogotá.

## METODOLOGÍA

La metodología aplicada en el trabajo de la Mesa de Incidencia responde a principios fundamentales para garantizar la participación ciudadana democrática, aplicados en distintas experiencias, los mismos que se señalan a continuación, coincidentes con los principios metodológicos de los talleres de consulta ciudadana del Ecuador:<sup>3</sup>

- *Diálogo de saberes.* Se buscó propiciar un diálogo de saberes entre los distintos tipos de participantes en la Mesa, otorgándoles a los saberes técnicos, académicos y populares iguales posibilidades de ser escuchados e incorporados.
- *Valorar la experiencia.* Los aportes de las y los participantes se basaron en sus vivencias y experiencias, evitándose la preponderancia de expertos y especialistas en el tema.
- *La diversidad como riqueza.* Se potenció la diversidad de participantes, criterios y propuestas. La diversidad no fue vista como un obstáculo. Por el contrario, fue estimulada y promovida, recogiendo todos los planteamientos.
- *La deliberación por sobre el consenso.* Se promovió un proceso de discusión y argumentación de posiciones como parte del ejercicio de construcción de ciudadanía. Los disensos y los consensos fueron señalados y recogidos en el proceso, sin intentar llegar a acuerdos forzados.
- *Del pensamiento fragmentado al pensamiento complejo.* Se buscó promover un debate sobre objetivos compartidos en relación con una visión amplia y estratégica de las temáticas de las violencias de género y la seguridad ciudadana en el contexto territorial, municipal y nacional.
- *Ejes transversales.* Se integraron los enfoques de género, generacional, territorial e intercultural en la reflexión, discusión y propuestas de políticas públicas en cada una de las mesas de consulta.

## MARCO CONCEPTUAL

El punto de partida para el trabajo de la Mesa fue que las políticas de seguridad ciudadana y convivencia de Bogotá deben estar apoyadas en la noción de seguridad ciudadana como un bien público, que hace parte integral de la seguridad humana. Deben estar inscritas en un marco democrático y deben ser abordadas, además, desde un enfoque de derechos con perspectiva diferencial de género. La adopción plena de este marco implica un cambio de paradigma en la institucionalidad, así como una construcción novedosa de ciudadanía que haga visibles las necesidades de ciudadanos y ciudadanas desde sus particulares problemáticas, y les dé respuesta de manera equitativa y desde un enfoque de derechos. Lo anterior exige que las crecientes violencias hacia las mujeres en los ámbitos del hogar y público

3 República del Ecuador, Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013. <http://plan.senplades.gov.ec/>

sean incorporadas como un tema central de la exigibilidad de derechos en la planeación, la coproducción, el control, la rendición de cuentas y el seguimiento de las políticas, programas, proyectos y acciones institucionales en materia de seguridad.

Como afirma Virginia Vargas (2007: 29), la noción de seguridad ciudadana inscrita en un marco democrático:

implica un acercamiento diferente, al incluir la perspectiva e intereses ciudadanos. Hace referencia a la recuperación de la institucionalidad democrática en América Latina, a la vigencia del Estado de derecho que impide el ejercicio de medidas arbitrarias, discriminatorias, de “abuso de poder”, que atentan contra la convivencia pacífica de ciudadanos/as, los que a su vez exigen garantías. Por lo tanto, remite al concepto de democracia.

Se trata de un desafío de grandes dimensiones y de largo plazo, en tanto significa repensar el rol de los servidores públicos y de los agentes de seguridad y justicia, rediseñar los diagnósticos que sirven como punto de partida a la formulación de políticas, repensar las herramientas de planeación, generar indicadores de gestión y resultados adecuados, ajustar la formas de atención y acceso. En fin, replantear el conjunto de actores, cursos de acción, relaciones y espacios en los que la seguridad ciudadana se articula en la ciudad.

En síntesis, los desafíos apuntan a la necesidad de propiciar el posicionamiento de los temas relativos a la equidad de género en la agenda de gobierno, así como en las políticas distritales relativas a la seguridad, con el fin de que se reconozcan e incorporen las necesidades, la voz y las acciones de las mujeres, hasta ahora ‘invisibilizadas’ en este ámbito.

## **TEMÁTICAS ABORDADAS POR LA MESA DE INCIDENCIA**

### **Incidencia en el Libro Blanco de la Seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá, de ONU Hábitat**

La primera fase de la Mesa se desarrolló en alianza con ONU Hábitat, con el objeto de incorporar la mirada de género al Libro Blanco, a través de lo que constituyó el Cuaderno de Género del Libro Blanco, publicado como *Bogotá sin violencias hacia las mujeres: un desafío posible* (2010).

El Libro Blanco se define como un instrumento de prospectiva para un diálogo plural entre actores diversos de la ciudad, orientado a construir consensos multipartitos en torno al tema de la seguridad ciudadana, tema central en la agenda de ONU Hábitat en Colombia. Por otra parte, la seguridad ciudadana, como un componente del concepto de seguridad humana, constituye un tema estratégico tanto para el Programa Regional como para ONU Hábitat. De allí que la alianza entre ambas instancias sea fundamental para enriquecer el proceso de reflexión y documentación de las propuestas surgidas en torno a la incorporación de las violencias hacia las mujeres en las apuestas por una ciudad más segura para todas y todos.



El Cuaderno de Género del Libro Blanco —*Bogotá sin violencias hacia las mujeres*— fue el resultado del trabajo realizado a lo largo de un año (siete reuniones), a partir de una metodología de construcción colectiva y prospectiva, fundada en la concepción de la inteligencia territorial. En su elaboración se articularon las voces de más de cincuenta personas, que aportaron sus percepciones, ideas, experiencias, saberes, investigaciones y conceptos, a fin de identificar los principales desafíos de la ciudad en materia de inclusión del enfoque de género en las políticas de seguridad y convivencia. Se profundizó así no solo en el panorama actual, sino también en la construcción de análisis a mediano y largo plazo.

Para Bogotá, la inclusión de la perspectiva de género como un enfoque transversal en las políticas de seguridad y convivencia ciudadana plantea una serie de desafíos en áreas diversas y complejas de la construcción territorial de la ciudad, que se expresan en los cinco retos establecidos en las reuniones de trabajo: i) la violencia hacia las mujeres en la construcción cultural de la ciudad: entre lo público y lo privado; ii) la dimensión territorial en las políticas de seguridad ciudadana y convivencia: construcción de una ciudad segura para todas y todos; iii) procesos de transversalización e institucionalización: construcción de políticas públicas de seguridad y convivencia con enfoque de género; iv) el desafío de transversalizar el enfoque de género en la medición y cuantificación de la violencia hacia las mujeres en Bogotá; y v) modernización y profesionalización de la fuerza pública y las instancias judiciales.

***Primer reto: Cambios culturales que transformen relaciones de poder y propicien el rechazo a las violencias contra las mujeres en los espacios públicos y privados de Bogotá***

El logro de cambios culturales como los señalados parte del reconocimiento de la desigualdad y la subordinación de las mujeres en la sociedad como una construcción cultural que ha establecido roles y paradigmas que deben ser transformados, y señala la importancia de que la ciudadanía, en su conjunto, rechace las violencias hacia las mujeres como un inaceptable social.

Argumenta la necesidad de propiciar una serie de acciones, las que a continuación se enumeran:

- Realizar campañas de sensibilización en torno a la violencia contra las mujeres como inaceptable social.
- Trabajar en educación con varones y cambios en la formación de niños y niñas en la escuela.
- Implementar el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital.
- Difundir, reglamentar y aplicar la Ley 1257 de 2008.<sup>4</sup>
- Dar presencia al tema en los medios.
- Avanzar en la redistribución social de tareas domésticas y cuidado de personas dependientes que son responsabilidad, casi exclusiva, de las mujeres.
- Cambiar el enfoque familista de la violencia intrafamiliar (VIF), por un enfoque de derechos en la prevención, atención y reparación. Las políticas deben dejar de enfocar el tema de la violencia contra las mujeres desde la sola perspectiva de la conciliación.
- Incluir la dimensión subjetiva de la seguridad en las políticas de la ciudad, para hacer visible la percepción de inseguridad de las mujeres.
- Visibilizar y tipificar formas de violencias que también requieren ser sancionadas, y que van desde el manejo sexista del lenguaje o el maltrato institucional, el manoseo, el acercamiento indebido de los varones a las mujeres, hasta el robo reiterado en el transporte público.
- Fortalecer las organizaciones de mujeres y transformar la culpabilización frente a las violencias que se ejercen hacia ellas.
- Sensibilizar a los responsables y comunicadores de los medios en materia de violencia de género, y dar formación en el tema a las y los futuros comunicadores en las universidades, los institutos técnicos y los programas de nivel superior.

---

4 Según su enunciado, la Ley 1257 de 2008 “tiene por objeto la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización”. ([http://www.elabedul.net/San\\_Alejo/Leyes/Leyes\\_2008/ley\\_1257\\_2008.php](http://www.elabedul.net/San_Alejo/Leyes/Leyes_2008/ley_1257_2008.php)).

## *Segundo reto: Planificación y diseño del territorio de la ciudad con enfoque de género*

Existe un creciente consenso respecto de que la planificación y el diseño del territorio inciden directamente en la percepción de seguridad y, por lo tanto, en las posibilidades de generar un uso incluyente de las ciudades.

El ‘territorio’ no es ni una noción ni una realidad puramente espacial, puesto que en ambos sentidos —como noción y como realidad— se construye socialmente y, además, constituye el ámbito donde se desarrollan y expresan las relaciones entre los hombres y las mujeres que habitan la ciudad. Por ello, tampoco es un escenario neutral, sino vivido desde intereses y complejidades particulares.

En la medida en que se continúe planificando las ciudades como espacios neutros, a espaldas de las necesidades de las mujeres y de las distintas poblaciones que componen la ciudadanía, se seguirán sintiendo como territorios ajenos y llenos de obstáculos para el ejercicio de la vida cotidiana y la convivencia. En este aspecto, se señalan como recomendaciones:

- Profundizar en estudios específicos que permitan identificar, tipificar y sistematizar las causales vinculadas a las condiciones físicas y sociales de calles, avenidas y espacios públicos que potencian o predisponen a las agresiones e incrementan o minimizan la percepción de inseguridad para las mujeres (ciclovías, humedales, puentes peatonales, calles y parques, zonas con disposición de escombros, lotes baldíos, transporte público, entre otros).
- Incorporar al Plan de Ordenamiento Territorial un objetivo y políticas de seguridad humana con enfoque de género que permitan articular el Plan Maestro de Seguridad con los planes maestros de espacio público, bienestar social y movilidad, a fin de integrar las acciones tendientes a promover una ciudad más equitativa y segura.
- Planear la ciudad desde el conocimiento y la información específica y localizada, no desde la suposición y los paradigmas, generalmente sustentados en una cultura que no contempla las diferencias entre hombres y mujeres, ni entre las diversas expresiones identitarias de la ciudad.
- Consolidar canales y espacios de participación, interlocución e incidencia que permitan hacer efectivo el principio de corresponsabilidad de las mujeres en los procesos de planeación de la ciudad.
- Definir objetivos, políticas, estrategias y programas orientados a disminuir los factores que incrementan la pobreza en las mujeres. Garantizar el acceso a la tenencia segura de la vivienda, a servicios y equipamientos para el cuidado de personas dependientes (niños y niñas, adultos mayores, personas con discapacidad, enfermos), y a la provisión de espacios públicos y transporte.
- Poner énfasis en la noción de que el tema de las violencias no es lineal, sino que tiene que ver con el actual sistema económico, las políticas neoliberales, la concepción de la ciudad a partir de criterios de segregación y exclusión.

- Dado que la ciudad funciona como espacio de recepción de población desplazada y víctima del conflicto armado en Colombia, es necesario constituir la como escenario de negociación y búsqueda de alternativas.

*Tercer reto: Alianzas y estrategias para la institucionalización y transversalización del enfoque de género en políticas para la seguridad y la convivencia*

La inclusión de la perspectiva de género en las políticas de seguridad y convivencia ciudadana implica fortalecer alianzas para incidir en cambios de enfoque en ese ámbito. Requiere que la seguridad sea abordada no solamente como parte de los temas delincuenciales o policíacos, sino como un derecho enmarcado en la lógica de una seguridad humana que garantice equidad en el goce de los espacios públicos y privados de la ciudad, sobre la base del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

Confinar la violencia hacia las mujeres a lo doméstico, sin reconocer que también es un problema de carácter público, favorece la desigualdad y contribuye a una cultura institucional que revictimiza a las mujeres, las subordina y no reconoce sus plenos derechos.

En este sentido, se destacan algunas recomendaciones:

- Desarrollar programas de sensibilización y capacitación de funcionarias y funcionarios públicos, hacedores y ejecutores de las políticas. Esto implica, en principio, garantizar el conocimiento de las normativas e instrumentos —tanto internacionales como nacionales y locales— vigentes en el tema, para luego seguir con su profundización y apropiación.
- Se requieren procesos de formación integrales, construcción de protocolos de atención con enfoque de género y articulación de procesos y rutas institucionales, de acuerdo con la Ley 1257 de 2008, a fin de resolver los obstáculos existentes para una atención óptima a mujeres víctimas.
- Bogotá debe profundizar en el aprovechamiento de las alianzas estratégicas entre actores públicos, privados y de la cooperación internacional, tanto en la identificación de las causas, factores y determinantes que impiden garantizar la seguridad y convivencia para todos y todas en condiciones de igualdad, como en el diseño de estrategias, planes y proyectos para el tratamiento del tema.
- Es necesario fortalecer el trabajo con los actores de control y decisión política, como los ediles y funcionarios institucionales en las localidades, para garantizar que los procesos de transversalización de la perspectiva de género lleguen a los territorios. Esto debe traducirse en acciones concretas y presupuestos directos orientados a eliminar la violencia hacia las mujeres en los territorios de la ciudad, especialmente en aquellos que se identifiquen como más inseguros.
- Existen avances en la materia, pero es fundamental profundizar las alianzas con los actores del control político, principalmente con el Concejo de Bogotá, los organismos de control del Distrito, las insti-

tuciones vinculadas al sistema de justicia y demás instituciones de la administración vinculadas al tema de la seguridad ciudadana.

- Una de las alternativas propuestas para lograr incidencia es la constitución de espacios de intercambio, interlocución y negociación entre las ciudadanas y ciudadanos, organizaciones, redes y, en general, el movimiento de mujeres y la institucionalidad, para elaborar indicadores que puedan incorporar un concepto de seguridad desde la perspectiva de derechos, con enfoque de género y enfoque diferencial.

***Cuarto reto: Medición y análisis de estadísticas sobre violencia hacia las mujeres en Bogotá: una estrategia de visibilización***

En lo que respecta a los procesos de medición y análisis de las violencias y las inseguridades, el reto es desglosar los datos y cifras en términos de género y facilitar la generación de información específica que permita elaborar diagnósticos situacionales sobre las mujeres y, de forma particular, sobre los tipos y categorías delincuenciales que las afectan con mayor incidencia, tanto en términos objetivos como en la valoración de su percepción de inseguridad.<sup>5</sup>

Al respecto se recomienda:

- Dar visibilidad a los hechos de violencia hacia las mujeres como un asunto de seguridad ciudadana.
- Medir las percepciones sobre sitios inseguros, ya que son constitutivas de la situación de inseguridad en tanto limitan de forma directa el ejercicio de la ciudadanía.
- Estimular la denuncia: tal es un propósito concreto que se debe incluir en este ámbito.
- Quebrar las resistencias culturales frente al reconocimiento de la violencia hacia las mujeres como un elemento estructural de la seguridad de la ciudad. Este es un reto central que se debe encarar tanto al interior de las instituciones encargadas de producir información, como por parte de las propias mujeres y la sociedad en general.
- Aunque se han logrado avances significativos en la materia, insistir en la desagregación por sexo de las estadísticas y en la publicación

---

5 En Bogotá se han realizado algunos esfuerzos interesantes en materia de caracterización y cuantificación del papel de las mujeres como víctimas y victimarias, inicialmente por el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD) y, posteriormente, a finales de 2005, por el Centro de Estudio y Análisis de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana de la Secretaría de Gobierno (CEACSC). Este viene desarrollando un estudio denominado "Caracterización del homicidio en Bogotá", el cual incluye una perspectiva criminal y delincencial, al identificar los sujetos generadores de homicidios por edades y género, y una perspectiva de victimización, al pormenorizar y desglosar el género de las víctimas. Con base en algunos de los resultados obtenidos en este proceso investigativo, se adelantó un estudio de identificación y cuantificación del papel de la mujer como víctima y victimaria de los delitos, la criminalidad y la delincuencia en Bogotá, que se publicó bajo el título *Rompiendo el silencio. Mujer víctima y victimaria*, de Rubén Darío Ramírez y Rodolfo Escobedo (Bogotá: Secretaría Distrital de Gobierno, Colección Estudios, 2007), el cual suministra algunos elementos para examinar la situación de la mujer en materia de seguridad y convivencia a la luz del análisis y la observación de una serie de conductas o tipificaciones delictivas.

de los datos desagregados periódicamente y presentados de forma adecuada.

- Profundizar y cualificar la producción y análisis de información estadística.

En Bogotá se ha avanzado significativamente en la desagregación por sexo de la información producida. Ahora el salto cualitativo debe darse en función del análisis y la interpretación, así como en la generación de instrumentos de medición y cuantificación particulares y complejos que den cuenta de la incidencia real que tienen las violencias hacia las mujeres en la (in)seguridad de la ciudad. A este fin se requieren distintos avances:

- Es necesario que en el seguimiento de los compromisos que tiene la ciudad se tengan en cuenta los instrumentos internacionales y formas de medición global, como el Índice de Desarrollo de Género y las plataformas de acción mundiales, en tanto referentes de los procesos de medición, cuantificación y análisis distrital y local.
- Se requiere tomar medidas concretas para solucionar el fraccionamiento existente en el tema de visibilización de las violencias, pues se consideran en forma aislada situaciones como el desplazamiento territorial, la trata de personas o la explotación sexual. En este fraccionamiento también influye la falta de conocimiento de las competencias institucionales, por ejemplo, entre el nivel nacional y el distrital.
- Un reto importante es incluir en los procesos de medición, caracterización, comprensión y atención de las violencias hacia las mujeres, las experiencias, percepciones y análisis de las mujeres mismas en los espacios concretos de la ciudad. En este aspecto existen importantes avances en el nivel territorial, especialmente en la capacidad de identificar las condiciones multicausales, las manifestaciones diversas y los efectos de los diferentes tipos de violencia que se dan hacia las mujeres en su cotidianidad, tanto en el espacio público como en el privado.
- Se debe desarrollar indicadores de género en los procesos de producción de información de la ciudad para la construcción de políticas públicas.
- Es fundamental valorar y dimensionar los avances logrados por las instancias distritales encargadas de la política pública de género, así como por las instituciones que se han encargado de promover e instrumentar la incorporación del enfoque de género en la producción de la información sobre seguridad y convivencia en diferentes instancias de la administración distrital, incluidas justicia y salud. También lo es avanzar en la construcción de alianzas que permitan continuar generando acciones y consolidando logros.
- En el marco del desafío que implica la transversalización de la perspectiva de género, se ubica la necesidad de profundizar los logros obtenidos en materia de medición de la VIF. Ello sin desmedro de la generación de indicadores que especifiquen tanto la violencia que se da en el ámbito doméstico contra la mujer, como las múltiples

- manifestaciones de la violencia en los espacios públicos de la ciudad.
- Se requiere avanzar hacia un sistema unificado y, además, sistemático de información, ya que las diferencias institucionales e, incluso, los cambios de funcionarias y funcionarios afectan la información.

*Quinto reto: El enfoque de género en los procesos de modernización y profesionalización de la fuerza pública y las instancias judiciales*

Tradicionalmente, las políticas de seguridad y lucha contra la violencia que viven las mujeres en las ciudades han respondido a enfoques que provienen de cuatro concepciones principales: asistencialista, victimista, delegativa, y una concepción que enfatiza la violencia intrafamiliar (Rainero 2006). Se trata de perspectivas que invisibilizan las violencias que sufren las mujeres en los entornos urbanos y contribuyen a su naturalización e impunidad, y es precisamente desde tales perspectivas que se ha configurado el papel de las instancias judiciales y de la fuerza pública en el tema. Para trascenderlas, es necesario que las políticas apunten a la transformación de la fuerza pública y las instancias judiciales de manera integral, desde una perspectiva de género y con un enfoque diferencial. En este sentido, los avances logrados en Bogotá se evidencian en programas particulares al interior de las instituciones, en la generación de espacios de formación y sensibilización, la formulación de instrumentos normativos, así como en evaluaciones sobre el rol que estos actores deben desempeñar. No obstante, queda mucho por hacer.

- Es necesario insistir en la formación, sensibilización y apropiación de la perspectiva de género en las acciones judiciales y de la fuerza pública.
- La formación, además, debe ser diferenciada de acuerdo con las propias culturas de las instituciones y enfocada desde las múltiples competencias que les son propias, no solo en términos de conocimiento, sino también en cuanto competencias integradoras y comunicativas que permitan sostenibilidad. Este es un reto importante, ya que los constantes cambios de personal implican, muchas veces, la imposibilidad de generar procesos de mediano y largo plazo y de sostener proyectos concretos.
- La incorporación del enfoque de género en las instancias judiciales y en la fuerza pública debe trascender la mera construcción de lineamientos técnicos administrativos que, en muchos casos, se reduce a introducir el “enfoque” en el tratamiento del lenguaje usado en los documentos y reglamentos, sin que se logren procesos de apropiación que garanticen que las funcionarias y funcionarios lo incorporen en su mirada del mundo, en su vida cotidiana, empezando por sus familias.
- Es fundamental que las instancias judiciales y de la fuerza pública conozcan, se apropien, incorporen y apliquen de manera integral en su quehacer institucional, los marcos normativos internacionales, nacionales y locales que competen a la erradicación de las diferentes formas de violencia que padecen las mujeres en la ciudad.
- El proceso de transversalización de la perspectiva de género debe

- aplicarse a los procesos de modernización y profesionalización de la fuerza pública y del sistema judicial.
- Es fundamental avanzar en la modificación de la cultura institucional, de manera que crecientemente se base en una ética de lo público según la cual el eje de la acción institucional gire en torno al marco de derechos, a la transversalización del género como enfoque y a la atención diferencial de los casos de violencia hacia las mujeres, tanto en el espacio público como en el privado.
  - Se debe implementar consistentemente la Ley 1257 de 2008, lo que implica la articulación, coordinación y trabajo interinstitucional entre la policía y las instituciones encargadas. Al respecto, se evidencia la necesidad de contar con protocolos unificados y coordinados.
  - En términos de profesionalización, se requiere que los temas vinculantes —como el género, los derechos, la diversidad y la seguridad desde un enfoque humano— sean incorporados en los procesos corrientes de formación profesional de la policía y demás instituciones encargadas de la prevención, atención, sanción y reparación de los casos de violencias hacia las mujeres. Asimismo, se debe lograr que el desempeño de los funcionarios y funcionarias corresponda a sus perfiles profesionales, especialmente en el caso de la fuerza pública.
  - Es importante apuntar al fortalecimiento y consolidación de los procesos de identificación y promoción de rutas de atención y detección de las violencias hacia las mujeres, de acuerdo con la Ley 1257 de 2008, tanto en los espacios institucionales como no institucionales. Se incluye al respecto la línea telefónica 123, la línea de emergencias, las casas de igualdad o las organizaciones comunitarias, que terminan recibiendo denuncias y acompañando procesos, y deben tener claro su rol y las rutas de canalización de los casos.
  - En las condiciones de conflicto del país, y concretamente en el ámbito de la justicia, se requiere de programas integrales; en particular, de un sistema nacional de protección en el que se inscriban los diferentes programas de protección existentes en Colombia, en aras de garantizar la seguridad personal de las mujeres y de las diferentes personas que se encuentran en condiciones de riesgo extremo y extraordinario.

### *Logros alcanzados*

Los mayores logros de esta fase de la Mesa fueron:

- El éxito de la convocatoria, pues se logró reunir de manera constante y comprometida a personas de distintas instituciones, organizaciones y redes que trabajan el tema de las violencias y la seguridad ciudadana de la ciudad: organizaciones y redes de mujeres y colectivos de masculinidades; funcionarios y funcionarias de instituciones distritales, como la Secretaría de Gobierno, Subsecretaría de Mujer, Género y Diversidad Sexual, de Planeación Distrital, Casas de Igualdad; delegadas de universidades y centros de estudios; delegadas de la Mesa de la Ley 1257, asesoras de los despachos de concejalas

y concejales, delegadas del Programa Integral contra la Violencia de Género MDG-F,<sup>6</sup> del Programa Ventana de Género, mujeres de las localidades, delegadas del Consejo Consultivo de Mujeres, del Consejo Territorial de Planeación, del Programa Ciudades Seguras y de ONU Hábitat, entre otros.

- La incorporación del enfoque de género en el Programa Ciudades Seguras de ONU Hábitat; los acuerdos para continuar realizando acciones conjuntas entre ambos programas, para garantizar ciudades más incluyentes y seguras para las mujeres, los jóvenes, las niñas y los niños; y la invitación de ONU Hábitat Colombia, a la Red Mujer y Hábitat, para integrar el Comité Nacional de Ciudades Seguras.
- La publicación del Cuaderno de Género, del Libro Blanco de la Seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá.

### **Incidencia del enfoque de género en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.**

La segunda etapa de trabajo de la Mesa de Incidencia consistió en el desarrollo de recomendaciones para asegurar la inclusión de la perspectiva transversal de género en el Proyecto de Acuerdo de la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá D.C. Para ello se consideró fundamental apoyar las recomendaciones del estudio *Género en el ordenamiento territorial de Bogotá* (Dalmazzo y Rainero 2009), en relación con la identificación de recomendaciones para una ciudad incluyente para las mujeres; particularmente en la asociación entre ciudades seguras para las mujeres y la planeación del espacio público, la movilidad y el hábitat.

#### **Antecedentes**

Con base en las disposiciones legales y normativas de la ciudad,<sup>7</sup> el actual Alcalde de Bogotá, Distrito Capital, convocó a la Secretaría Distrital de Planeación, a las demás Secretarías e Instituciones Distritales y a la ciudadanía en general, a un proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Esta revisión se basó en la necesidad de garantizar la construcción colectiva de la ciudad mediante reglas de juego transparentes y legítimas que incorporen a ciudadanos y ciudadanas en la planeación urbana y generen apropiación social de los resultados. Estos procesos de construcción social del territorio tienen como propósito reconocer la ciudad en su complejidad, planearla de manera integral e intervenirla a través de proyectos que superen las acciones aisladas.

En este marco, la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual, de la Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá, asumió

6 MDG-F (Millennium Development Goals Achievement Fund), Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es un mecanismo de cooperación internacional cuyo propósito es acelerar el proceso hacia el cumplimiento universal de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

7 La revisión del POT está regulada por las siguientes normas: Ley 388 de 1997 (Artículo N° 24), Ley 810 de 2003, Ley 902 de 2004, Decreto Nacional 4002 de 2004, Decreto 190 de 2004 – POT (artículos 148–152).

el reto innovador de incorporar el enfoque de género en dicha revisión, apoyada en la institucionalización de la política de género en diversas instancias: en el Distrito, en el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género (2004–2016) del Distrito Capital, en el compromiso expresado con la equidad de género en el actual Plan de Desarrollo, y en los acuerdos producto de convenios internacionales a favor de la equidad de género. Citando a Dalmazzo y Rainero (2009:7):

La revisión del POT, desde el enfoque de género, busca identificar los impactos diferenciados de la planeación territorial en hombres y mujeres con el objeto de disminuir condiciones de desigualdad, aportar propuestas para el desarrollo de una región capital más equitativa, incluyente y sostenible, con base en un modelo de ciudad beneficioso para el conjunto de la ciudadanía. Es una oportunidad para debatir estrategias a largo plazo, identificar vacíos y plantear nuevas preguntas en relación a cómo viven ciudadanos y ciudadanas sus interrelaciones cotidianas en el territorio.

En el proceso de revisión del POT participaron alrededor de veinte consultores que abordaron los distintos aspectos sometidos a examen, entre los que se cuenta la incorporación de la perspectiva poblacional y de género. Con base en las recomendaciones de los consultores, la Secretaría Distrital de Planeación elaboró un Proyecto de Acuerdo que se puso a consideración de las autoridades ambientales y del Consejo Territorial de Planeación, y que durante 2011 deberá someterse a aprobación del Concejo de la ciudad.

### *Aspectos principales recomendados por la Mesa al Proyecto de Acuerdo*

Entre las principales recomendaciones de la Mesa al Proyecto de Acuerdo está que el POT debe reflejar el compromiso de Bogotá D.C. con la equidad de género desde un concepto de seguridad humana. Al respecto, la propuesta de la Mesa fue la siguiente:

- Incorporación de un objetivo específico en el Plan que permita el desarrollo de dicho concepto en las estrategias, políticas, programas, planes y proyectos. El compromiso en referencia se desprende del Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género 2004–2016, la institucionalización de la Política Pública Mujer y Géneros, los Planes de Desarrollo 2004–2008 y 2008–2012 y las convenciones internacionales ratificadas por Colombia (principalmente la Convención sobre Eliminación de todas las formas de discriminación hacia las mujeres, CEDAW). El objetivo propuesto deberá ser redactado en los siguientes términos:

**Propuesta objetivo.** Consolidar la seguridad humana y ciudadana desde un enfoque poblacional diferencial por género, como base de los procesos de actuación sobre el territorio de la Ciudad-Región. El Distrito promoverá la equidad social y el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y los grupos poblacionales según sexo, condición etaria, étnica, capacidades diferentes, desplazamiento y diversidad sexual mediante las actuaciones que

permitan prevenir las amenazas súbitas y crónicas que las afectan. De igual manera, establecerá mecanismos de actuación que contribuyan eficientemente al disfrute y aprovechamiento de los bienes y servicios, poniendo atención especial sobre los sectores de población expuesta a situaciones de vulnerabilidad social y de género en los diferentes componentes de las estructuras ecológica distrital, funcional y de servicios, y socioeconómica y espacial del Distrito Capital.

Se propuso, además, modificar el Plan de Ordenamiento Territorial en su artículo 1, numeral 8, literal h, que presenta el objetivo de equilibrio y equidad territorial para el beneficio social, y donde se señala que los procesos de planificación deben desarrollarse con la participación activa de la ciudadanía. Concretamente, la propuesta fue:

**Impulsar la competitividad de la ciudad mediante el equilibrio entre la equidad social y de género, la productividad y la sostenibilidad territorial para el beneficio social.** El Distrito Capital promoverá la distribución y oferta equitativa de bienes y servicios a todos los ciudadanos, a través de una estrategia de desarrollo espacial, con base en los siguientes objetivos:

- a) Apoyar el desarrollo de instrumentos y medidas positivas que apoyen la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios en el territorio.
- b) Disminuir los factores que generan pobreza y vulnerabilidad urbana y /o rural, en especial los relacionados con la acumulación de los impactos y la degradación ambiental.
- c) Disminuir las causas que generan exclusión, segregación socioespacial y desigualdad de la población.
- d) Disminuir factores que causan violencia e inseguridad ciudadana en el espacio público y en el transporte, fomentando la cohesión social y espacial mediante la articulación de la estructura socioespacial con los soportes urbanos y el transporte público. Vincular el tema de seguridad con enfoque de género a los sistemas de información del Distrito y a las redes de equipamientos, para dar soporte a la prevención y atención de las violencias en la ciudad, con especial énfasis en las violencias de género en los espacios públicos y privados.
- e) Priorizar la inversión pública en la atención de necesidades de las zonas que alberguen los grupos más vulnerables.
- f) Generar suelo apto para el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritaria (VIP), conducentes a disminuir el mercado informal.
- g) Ejecutar los programas de dotación de equipamientos y mejoramiento integral en las áreas más deficitarias, buscando apoyar la armonización de la vida familiar y laboral para facilitar la integración equitativa de las mujeres al trabajo remunerado.
- h) Atender de forma prioritaria el reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo.

- i) Promover la inclusión de las variables sociales y de género en los instrumentos y procesos de planificación, de modo que se favorezca la identidad, apropiación, pertenencia, participación y solidaridad de la población en un territorio común.
- j) Fortalecer los sistemas de información del Distrito en función de permitir la identificación de las necesidades específicas de la población en el territorio, desde una perspectiva poblacional con enfoque de género.
- k) Establecer mecanismos de actuación que contribuyan eficientemente a la regulación y control del riesgo de desastres frente a amenazas súbitas, poniendo atención especial sobre los sectores de población que presentan mayores niveles de vulnerabilidad.

Asimismo, respecto del artículo 2. Marco general y sus acciones, Acción 1, del Proyecto de Acuerdo de Revisión del POT, que señala, como una de las acciones que debe desarrollar el Distrito Capital en el marco del POT, la “creación de condiciones favorables para incentivar la inversión, la generación de empleo productivo en las ciudades de la región, la innovación y el desarrollo tecnológico, la capacidad de planificación y gestión de los asuntos de interés supramunicipal y la ampliación de oportunidades para fortalecer la inclusión y cohesión social”, la Mesa propone la siguiente modificación:

... comprometiéndose a la ampliación de oportunidades y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, para fortalecer la inclusión y cohesión social, dándole cumplimiento al Plan de Igualdad de Oportunidades 2004–2016 aprobado por el Concejo de Bogotá.

El documento resultante del debate de la Mesa en cuanto a observaciones y recomendaciones al Proyecto de Acuerdo de Revisión del POT, fue remitido a la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C. En su respuesta, la Secretaria de Planeación señala:

Luego de leer cada una de las sugerencias que hace la Mesa de Incidencia (...), le informo que hemos tomado en cuenta los ajustes que se recomiendan hacer en los distintos artículos descritos, excepto el de la inclusión de un nuevo objetivo en el Componente General que, como bien sabe, la modificación excepcional no lo permite.

No obstante, la Secretaria menciona además que, pese a que el tipo de modificación no permite la adición de un nuevo objetivo, esta propuesta será trasladada al Concejo Distrital para su análisis y decisión. Lo anterior plantea la necesidad de realizar gestiones con la comisión del Plan del Concejo de Bogotá, durante 2011, para lograr este propósito.

## **Incidencia en el Plan de Desarrollo Nacional 2010–2014, del Presidente de la República Juan Manuel Santos (en proceso)**

El Plan Nacional de Desarrollo es la base de las políticas gubernamentales de los presidentes de Colombia. El proceso electoral colombiano intenta ligar las propuestas de campaña de los aspirantes a la Presidencia de la República, con su gestión durante los cuatro años de gobierno. Para ello, la Constitución y la Ley han ordenado la práctica de la planeación en Colombia. En tal sentido, la base del Plan del presidente electo está constituida por las propuestas de campaña presentadas ante la Registraduría Nacional del Estado Civil en el momento de su inscripción como candidato, conocidas como el Programa de Gobierno. Adicionalmente, dicho marco legal también vincula la participación de diversos sectores de la sociedad civil por medio del Consejo Nacional de Planeación para la elaboración del mismo. De esta manera, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento legal por medio del cual se dan a conocer los objetivos de gobierno del Presidente de Colombia y su gestión, y además, permite evaluar sus resultados.

A partir de la Constitución de 1991, se estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Esta norma extiende, además, la práctica de la planeación a los demás entes territoriales. Así, se puede hablar de Plan Territorial de Desarrollo que puede ser local (localidades de Bogotá), municipal, distrital o departamental.

El Consejo Nacional de Planeación, por su parte, fue creado por mandato de la Constitución de 1991 de Colombia como “espacio de participación de la sociedad civil para contribuir a la construcción de política pública y a la formulación, el seguimiento y la evaluación de los Planes de Desarrollo”.<sup>8</sup>

Con la Constitución de 1991 se establecieron diversos mecanismos de participación ciudadana; entre ellos, la conformación de Consejos de Planeación, constituidos por representantes de la sociedad civil en todo el país (a nivel local, regional y nacional), como espacios de diálogo social para intervenir de manera permanente en la formulación de los planes de desarrollo, su seguimiento y evaluación, así como ejercer el control ciudadano a la gestión pública. En estos Consejos participan oficialmente cerca de 18 mil organizaciones sociales y comunitarias en representación de diversos sectores de la sociedad civil, “atendiendo criterios regionales y de representación sectorial señalados expresamente en la Constitución y en la Ley, como los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los trabajadores, los gremios económicos, los campesinos, los jóvenes, las mujeres, los ambientalistas, los educadores y las cooperativas, entre otros 24 sectores”.<sup>9</sup>

### ***El Consejo Nacional de Planeación: conformación y funciones***

El Consejo Nacional de Planeación está conformado por representantes de los sectores económico, raizal, indígena, comunidades negras, educativo y

8 Información sobre el Consejo Nacional de Planeación en [http://es.wikipedia.org/wiki/Consejo\\_Nacional\\_de\\_Planeaci%C3%B3n](http://es.wikipedia.org/wiki/Consejo_Nacional_de_Planeaci%C3%B3n) (recuperado 04/03/2011).

9 Ídem.

cultural, mujeres, comunitario, social, ecológico, y nueve representantes de los entes territoriales divididos en cuatro alcaldes y cinco gobernadores de diferentes zonas del país. En esta calidad, representa el “espacio de diálogo social y participación ciudadana en la formulación de políticas públicas a través de los planes de desarrollo, durante su proceso de elaboración, aprobación, ajuste y en su seguimiento y evaluación”. Oficialmente, son funciones del Consejo Nacional de Planeación:

- Organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el Plan Nacional de Desarrollo.
- Conceptuar y formular recomendaciones sobre el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, su ejecución y los ajustes que se le hagan.
- Promover y apoyar la participación y organización de la sociedad civil en Colombia a través del Sistema Nacional de Planeación.
- Adelantar de manera permanente el seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, con participación ciudadana.
- Formular recomendaciones periódicas al Departamento Nacional de Planeación, a los ministerios y a las demás autoridades y organismos de planeación y gestión, sobre el contenido y la forma de ejecución del plan, desde la mirada de la sociedad civil.
- Conceptuar sobre el presupuesto anual y rentas de gastos de la Nación con relación a las inversiones públicas.
- Propiciar la participación ciudadana, eficaz y eficiente, en la discusión de los planes de desarrollo y en el seguimiento y evaluación de los mismos.
- Promover un enfoque de derechos y protección a la población en la formulación de planes de desarrollo, defendiendo la inclusión de políticas que respeten y valoren la diversidad étnica y cultural del país.
- Conceptuar sobre el proceso de armonización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial tanto de los municipios con los departamentos, como de estos con el plan nacional y los planes sectoriales.
- Promover y conducir procesos de participación ciudadana en la elaboración del mandato ciudadano con alcaldes y gobernadores.
- Contribuir en la construcción, articulación y coordinación del Sistema Nacional de Planeación.

*Propuestas de la Mesa al Plan Nacional de Desarrollo, desde una apuesta por la seguridad ciudadana de las mujeres*

Con base en las anteriores disposiciones y en los contenidos del Plan de Desarrollo Nacional 2010–2014 del Presidente de la República, Juan Manuel Santos, donde incorpora de manera específica la Seguridad Ciudadana como un tema prioritario, la Mesa de Incidencia por Ciudades Seguras para las Mujeres consideró pertinente su análisis y definió una ruta de posible incidencia sobre el tema. Se identificaron inicialmente dos momentos y espacios para la incidencia: los debates en el Sector Mujer del Consejo Nacional de Desarrollo durante diciembre de 2010, y el Congreso de la República de febrero a julio de 2011. En este segundo momento, ONU Hábitat juega un

papel fundamental, con base en la alianza establecida con el Programa Regional, en tanto se ha constituido en una instancia consultora referente importante para el gobierno central en el tema de seguridad ciudadana.

Entre tanto, a partir de las negociaciones sostenidas por las delegadas del Sector Mujer del Consejo Nacional de Planeación con la Presidencia de la República, surgió el compromiso de avanzar en un diálogo en torno a una propuesta para una política pública para las mujeres a nivel nacional, a cuyos debates se integrará la Red Mujer y Hábitat Colombia, con las propuestas preliminares elaboradas por la Mesa.

El documento de propuestas al Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 se suma, además, de manera complementaria, a la propuesta elaborada por la Confluencia Nacional de Redes de Mujeres de Colombia en el documento “Propuesta para la construcción de una política pública para las mujeres de Colombia”.

Las observaciones y recomendaciones recogidas en la Mesa están orientadas principalmente al tema de la seguridad ciudadana desde un enfoque de género, entendiendo que la seguridad para las mujeres en las ciudades es una condición de garantía para el logro de la seguridad y convivencia ciudadana para todos y todas, y del derecho a una vida libre de violencias. Lo anterior tiene como sustento el hecho de que las violencias impactan en hombres y mujeres de manera diferencial de acuerdo con la edad, la condición social, la situación de discapacidad, la localización territorial y la pertenencia a etnias; por ello, se hace necesario reconocer e incorporar integral y transversalmente las violencias basadas en el género en las políticas y estrategias de seguridad ciudadana.

*Cuadro 1. Tipo de violencia por sexo (nacional, 2009)*

<i>Tipo de violencia</i>	<i>Mujeres</i>	<i>%</i>	<i>Hombres</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Violencia física de pareja	54.192	89	6.447	11	60.639	77
Maltrato infantil	7.492	53	6.602	47	14.094	18
Violencia sexual	3.570	84	695	16	4.265	5
Total	65.254	83	13.744	17	78.998	100

FUENTE: Datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Elaborado por la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual – Secretaría Distrital de Planeación, a partir de datos suministrados por el Centro de Estudios y Análisis para la Convivencia y la Seguridad (CEACS), Secretaría Distrital de Gobierno. Cálculo 2009: Plan Integral de Seguridad Ciudadana (PISC).

***Principios sobre los que se apoyan las propuestas presentadas***

- Colombia es un Estado Social de Derecho. En tal sentido, el enfoque de derechos prima para la definición y puesta en marcha de políticas y acciones públicas, considerando la diversidad de la población y la forma diferencial en la que es afectada por dichas políticas y acciones públicas.
- Las mujeres colombianas son ciudadanas sujetas de derechos. Por ello, las disposiciones de política y las acciones públicas emanadas

del Gobierno Nacional deben partir del reconocimiento de sus especificidades.

- La seguridad ciudadana es un bien público. Por lo anterior, el Gobierno Nacional debe generar políticas y acciones públicas que garanticen la seguridad en el territorio nacional, considerando la diversidad de la población y la forma diferencial en la que los grupos poblacionales son afectados por los problemas sociales.
- Las mujeres, consideradas como sector poblacional específico, presentan mayores niveles de afectación por los diferentes tipos de violencias. En tal sentido, deben generarse políticas y acciones públicas que disminuyan efectivamente la ocurrencia y los efectos de los diversos tipos de violencias que recaen sobre sus personas, y particularmente las violencias basadas en su condición de mujeres.
- Las violencias hacia las mujeres, consideradas como sector poblacional específico, constituyen un asunto público y deben ser reconocidas como violaciones a los derechos humanos, y en particular al derecho a una vida libre de violencias.

### *Propuestas de orden general*

1. Hacer explícito que el Gobierno Nacional garantizará los derechos humanos para todas y todos los ciudadanos. El énfasis en el reconocimiento de derechos humanos de las mujeres tiene el propósito de incorporar en el marco de la ciudadanía y la gestión pública asuntos específicos, como la violencia hacia las mujeres, reconocida como un continuo que se proyecta desde el ámbito del hogar al espacio público.
2. Hacer explícito que el Gobierno Nacional se compromete con la seguridad ciudadana, entendida como un bien público, para la ampliación e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
3. Incorporar efectivamente el enfoque de género de manera transversal en el Plan Nacional de Desarrollo, considerando en cada ámbito las políticas específicas que se impulsarán para generar condiciones de igualdad entre hombres y mujeres.
4. Modificar el actual enfoque familiar que se aplica para las políticas relacionadas con las mujeres, incorporando el enfoque de derecho a una vida libre de violencias que permita dar tratamiento público al continuo de las violencias en los espacios público y privado.
5. Hacer explícita la necesidad de aumentar y mejorar la información pública en torno a la seguridad para las mujeres, incorporando unidades especializadas de análisis desde el enfoque de género al nivel del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Planeación Nacional y Policía Nacional.
6. Incorporar dentro del diseño del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia previsto al nivel de las instancias de coordinación interinstitucional de la Política de Seguridad Ciudadana, una unidad especializada de información y análisis desde el enfoque de género, con énfasis en las violencias basadas en género.
7. Creación de una Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, con re-

cursos técnicos y financieros para poner en funcionamiento la política pública y para realizar la transversalización de la perspectiva de género en las diferentes instancias del Estado. Sumándonos a lo propuesto por la Confluencia de Redes, los ejes fundamentales de la agenda política de esta Alta Consejería deben ser:

- a) Equidad para las mujeres en el acceso al trabajo y la generación de ingresos.
- b) Educación y transformación de la cultura autoritaria que justifica la violencia y discriminación basada en género.
- c) Participación paritaria de las mujeres en niveles decisorios.
- d) Compatibilización de la vida pública con la vida familiar mediante la responsabilidad social en la distribución de tareas domésticas.
- e) Garantías sobre los derechos sexuales y reproductivos.
- f) Visibilización, prevención, atención y judicialización de las violencias contra las mujeres, entendidas como violencias basadas en género desde un enfoque de derechos, que se dan en un continuo desde el ámbito del hogar al espacio público, y reconocimiento del efecto diferenciado del conflicto armado en las mujeres.
- g) Estrategias de construcción de paz, como política integral y de esfuerzos por la negociación política del conflicto.

Las propuestas anteriores acogen los planteamientos de la Confluencia de Redes,<sup>10</sup> cuando se afirma:

Una política pública para las mujeres no es una política para enfrentar solamente la situación de vulnerabilidad de un grupo de mujeres en particular, sino que debe estar dirigida a todas las mujeres de una colectividad —carácter universal—, aunque algunas acciones estén focalizadas para un grupo de mujeres que requiera una especial atención. Es decir, son universales y focalizadas. En esta lógica, es necesario insistir en que una política para las mujeres colombianas no es una política asistencial, sino, por el contrario, es una política que busca restablecer derechos vulnerados, en este caso a más de la mitad de la población.

### *Propuestas específicas en torno a la Política de Seguridad Ciudadana*

1. Incorporar las violencias basadas en género entre los desafíos prioritarios de la seguridad ciudadana.
2. Incorporar un componente de transversalización del enfoque de género en los componentes sociales de atención a la seguridad ciudadana (Prevención, Vigilancia y Control, e Investigación Judicial), actualmente limitado a la problemática de violencia intrafamiliar.
3. Hacer explícito el compromiso del Gobierno Nacional para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias en el ámbito familiar, el espacio público y en las instituciones, haciendo explícito el reconocimiento de los diferentes tipos de violencia que afectan a las mujeres (física, sexual, y psicológica).

<sup>10</sup> Confluencia de Redes de Mujeres de Colombia, Propuesta para la construcción de una Política Pública para las Mujeres en Colombia (noviembre de 2010).

4. Asignar recursos dentro de las Nuevas Inversiones en Seguridad Ciudadana a las acciones relacionadas con la Prevención, Atención y Justicia efectiva, para las Violencias Basadas en Género.

### ***Propuestas en torno a los Ejes Estratégicos de la Política de Seguridad Ciudadana***

1. *Prevención.* Incluir un componente específico de Prevención de las violencias basadas en género.
2. *Control policial.* Incluir un componente específico de Aplicación de protocolos especializados para el control de las violencias basadas en género.
3. *Justicia efectiva.* Incluir como prioridad la reglamentación para la aplicación efectiva de la Ley 1257 de 2008 por parte de todas las entidades encargadas de la atención de las violencias hacia las mujeres.
4. *Asistencia a víctimas.* Incluir un componente específico de Asistencia a mujeres víctimas de violencias basadas en género.
5. *Convivencia.* Modificar el último componente del eje estratégico Convivencia, de la siguiente manera: Plan nacional de cultura para la convivencia, agregando la erradicación de las violencias hacia las mujeres basadas en género.

### **Próximas etapas 2011**

Para el presente año 2011, se adoptará como desafío la incidencia del enfoque de género en el Plan Integral de Seguridad y Convivencia de Bogotá, Distrito Capital, 2011–2020.

El Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana para Bogotá, D.C. es el instrumento estratégico de adopción de mecanismos por parte de las autoridades distritales, dirigido a la preservación de la seguridad y la convivencia ciudadana. Una de las estrategias centrales de la implementación del Programa Regional en Bogotá se ha orientado a impactar el Plan Integral de Seguridad desde un enfoque de género. Al respecto se adelantó una primera fase, que consistió en un proceso participativo con mujeres líderes, el cual tuvo como resultado la incorporación del enfoque de género en el Plan de Seguridad de la localidad de Usaquén de Bogotá DC. y el apoyo metodológico y conceptual a la Alcaldía local de Usaquén, para la conformación del primer Consejo de Seguridad de Mujeres en dicha localidad.

Durante 2011, esperamos incidir en la ampliación de esta experiencia piloto a las demás localidades que conforman la Capital.

Ejercer impacto sobre el Plan Integral de Seguridad desde un enfoque de género constituye una de las estrategias centrales de la implementación del Programa Regional en Bogotá desde sus orígenes, dado que es el instrumento básico para la definición de políticas y actuaciones que orientan las instituciones responsables de la seguridad ciudadana. Si bien el Plan define la seguridad ciudadana como un derecho fundamental de las personas, y reconoce los aportes de la Subsecretaría de Mujer y Géneros del Distrito, y del Programa Regional “Ciudades sin violencias hacia las mujeres” en la

identificación de espacios públicos inseguros en la ciudad, aún no ha incluido de manera transversal las violencias hacia las mujeres como un fenómeno que afecta gravemente la percepción de seguridad y la ciudadanía de las mujeres de hoy y del futuro.

El Plan Integral de Seguridad Ciudadana (PISC) se establece en Bogotá a partir del Acuerdo 135 de 2005 con el ánimo de articular los instrumentos de planeación existentes sobre el tema del orden nacional, distrital y local. Es un instrumento estratégico que guía a las autoridades distritales y locales, en el cual se establecen las políticas, objetivos generales y el marco estratégico con lineamientos programáticos generales que orientarán las acciones de las entidades públicas y de los particulares en la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana en el Distrito Capital. Para ello, plantea la seguridad ciudadana como derecho fundamental de la persona y finalidad primordial del Estado Social de Derecho, cuya defensa se materializa en la noción de “ciudad protectora”, entendida como una configuración urbanística y una cultura ciudadana construidas desde la ética del cuidado y la salvaguardia de la persona. Establece la “gestión social integral” como mecanismo para la concertación de la acción integrada con participación social decisoria organizada en territorios y para la conformación de redes territoriales de respuestas que articulen la oferta gubernamental y social, a partir de la lectura de necesidades desde las perspectivas y lógicas de las comunidades locales. Coincide con la visión que orienta el modelo de “vigilancia comunitaria” que la Policía Nacional está en proceso de generalizar en la ciudad.

De esta manera, el PISC se inscribe en una lógica de atender las necesidades de territorios y poblaciones específicos mediante redes de respuestas “transectoriales” articuladas y organizadas desde ámbitos locales para: 1) proteger la seguridad ciudadana como derecho; 2) prevenir daños asociados a la violencia, el delito y la negligencia o indiferencia; 3) atender con intervenciones calificadas, integrales y restauradoras de la autonomía (funcional, social y política), a quienes se les ha vulnerado el derecho a la seguridad, sus familias y sus entornos sociales, 4) sancionar y rehabilitar a los responsables o victimarios; y 5) reparar y restituir a las personas afectadas por la vulneración del derecho a la seguridad.<sup>11</sup>

---

11 Extractado del Proyecto de Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Convivencia para Bogotá D.C. 2010–2020, Bogotá Segura para Vivir Mejor, versión septiembre de 2010. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bogotá sin violencia hacia las mujeres. Un desafío posible. Retos de las políticas de seguridad ciudadana y convivencia desde un enfoque de género.* 2010. Cuaderno de Género del Libro Blanco de la Seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá. Bogotá: ONU Hábitat Programa Ciudades Más Seguras, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaría Distrital de Gobierno, Ajuntament de Barcelona. En alianza con UNIFEM-Programa Regional Ciudades sin Violencias hacia las Mujeres, Ciudades Seguras para Todas y Todos, AECID, Red Mujer y Hábitat América Latina, AVP. Disponible en [http://www.redmujer.org.ar/pdf\\_publicaciones/art\\_45.pdf](http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/art_45.pdf) (recuperado 03/03/2011).
- Dalmazzo, Marisol y Liliana Rainero. 2009. *Género en el ordenamiento territorial de Bogotá.* Bogotá: Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D.C., AECID (en prensa).
- Libro Blanco de la Seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá. Primeros resultados.* 2008. Compilado por Elkin Velásquez. Bogotá: ONU Hábitat Programa Ciudades Más Seguras, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaría de Gobierno, Ajuntament de Barcelona, Corporación Nuevo Arco Iris. Disponible en [http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/libros/libro\\_blanco\\_seguridad.pdf](http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/libros/libro_blanco_seguridad.pdf) (recuperado 04/03/2011).
- Maceira, Luz. 2007. *Elementos para el análisis de los procesos de institucionalización de la perspectiva de género.* México: Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer (PIEM), Colegio de México.
- Proyecto de Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Convivencia para Bogotá D. C. 2010–2020. Bogotá Segura para Vivir Mejor. Versión septiembre de 2010. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia.
- Rainero, Liliana, coord. 2006. *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género.* Rosario: Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina (CISCSA).
- República del Ecuador. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009–2013. Construyendo un Estado plurinacional e intercultural.* Quito: Gobierno Nacional de la República del Ecuador, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). Disponible en <http://plan.senplades.gob.ec/web/guest/inicio> (recuperado 04/03/2011).
- Vargas, Virginia. 2007. *Espacio público, seguridad ciudadana y violencia de género. Reflexiones a partir de un proceso de debate.* Programa Regional “Ciudades seguras sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos”, Red Mujer y Hábitat de América Latina, UNIFEM – Oficina de Brasil y países del Cono Sur.

# La perspectiva de género y el abordaje de las violencias contra las mujeres en los Consejos y Planes de Seguridad Local

La experiencia de la localidad de Usaquén (Bogotá)

---

Lucy Cardona<sup>1</sup>

El presente artículo tiene como objeto describir de manera sintética la incidencia del Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos” (en adelante, el Programa), en el proceso de conformación del Consejo de Seguridad Local de Mujeres y en la elaboración del Plan Integral de Seguridad Local con Enfoque de Género en la localidad de Usaquén (Plan Integral de Seguridad Localidad de Usaquén, 2010–2011). Tal proceso ha permitido fundir un enfoque diferencial de género con las políticas públicas locales de seguridad, mejorando la participación de grupos de mujeres locales y su interacción con el gobierno local y sus instituciones. Como resultado, se han generado condiciones para la formulación y ejecución de acciones concretas y sustentables que fortalecen la prevención de las violencias contra las mujeres, refuerzan la atención en los actos de violencia, y mejoran el acceso a los servicios institucionales dirigidos a las mujeres.

El documento dará cuenta de: i) las instituciones competentes en el tema de seguridad local, y el proceso de incidencia del Programa en ellos y en los grupos de mujeres de las localidades; ii) el proceso de incidencia de las mujeres de base en los escenarios de definición de políticas públicas; y iii) el proceso de fortalecimiento de la inclusión del enfoque de género y tratamiento del tema de las violencias contra las mujeres en las políticas públicas locales.

## SEGURIDAD Y VIOLENCIA DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Avanzar en la comprensión de la seguridad desde una perspectiva de género constituye uno de los mayores desafíos para la Administración de Bogotá y sus localidades.<sup>2</sup> Implica responder a la realidad de las violencias

---

1 Abogada, se desempeña en AVP – Asociación de Vivienda, Bogotá.

2 Bogotá es un distrito capital (D.C.) conformado por veinte localidades (unidades admi-

contra las mujeres, a la cual han dado creciente visibilidad tanto la continua movilización e incidencia del movimiento social de mujeres en la ciudad y sus localidades, como los avances en materia legislativa logrados en el país. Obliga también a comprender la inseguridad como una amenaza a la integridad y realización humana, evitando reducirla a tipologías delictivas que, por lo general, excluyen algunas manifestaciones de violencia, como aquella que, por razones de género, se ejerce hacia las mujeres. Entraña, finalmente, construir una propuesta de seguridad desde una perspectiva ciudadana y humana que proteja las libertades vitales y garantice que mujeres y hombres puedan efectivamente ejercer su derecho a una vida libre de violencias en relación con sus diferencias de su género.

La violencia contra la mujer es un asunto de seguridad muy distinto para mujeres y hombres. Los actos o las amenazas de violencia, ya sea que ocurran en el hogar o en la comunidad, ya sea perpetrados o tolerados por el Estado, generan miedo e inseguridad en la vida de la mujer y son obstáculos para alcanzar la igualdad. El temor a la violencia, incluido el acoso, es un freno constante a la movilidad de millones de mujeres y limita su acceso a recursos y actividades básicas. (Mpoumou y Zeitlin 2004:31)

La Convención Interamericana para Prevenir, Castigar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994),<sup>3</sup> en su artículo primero define como violencia contra la mujer “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, económico, psicológico o patrimonial a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”. Según esta concepción, la violencia contra la mujer se constituye en una violación de los derechos humanos y un problema social de salud pública y de seguridad ciudadana que afecta el desarrollo de toda la comunidad.

Las violencias contra las mujeres se originan en el seno de un orden patriarcal que define relaciones inequitativas de conflicto y poder entre los géneros. En este sistema, las violencias se justifican y naturalizan por el llano hecho de que las mujeres son mujeres. Las violencias hacia las mujeres por razones de género se agudizan al relacionarse con otras discriminaciones que adquieren formas violentas, y que se dan en razón del origen étnico, la edad, la orientación sexual y la condición social de las personas, entre otras causas.

En la ciudad, algunas manifestaciones de violencia hacia las mujeres —como los acosos sexuales, las violaciones y la violencia de pareja— han

---

nistrativas). Cada una de ellas cuenta con un alcalde local (nombrado por el Alcalde Mayor), que tiene funciones administrativas, y una Junta de Administradora Local (JAL), conformada por ediles, elegidos por votación popular, cuya función primordial es el manejo de los recursos locales asignados por la Alcaldía Mayor. Las localidades tienen una autonomía relativa frente a la Alcaldía Mayor, pues si bien se encargan de prestar servicios a la comunidad y promover el desarrollo local a través de los Planes de Desarrollo Local, no tienen poder legislativo alguno, y son subsidiarias de las políticas y programas municipales.

3 También conocida como Convención Belém do Pará (1994), es la Convención contra la violencia hacia las mujeres impulsada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en la ciudad de Belém do Pará, Brasil, de la cual toma su nombre. Esta convención inspiró las leyes contra la violencia hacia las mujeres de los años noventa en América Latina.

logrado mayor reconocimiento social e institucional que otras. Sin embargo, se desconoce generalmente que ellas pueden ocurrir en todos los lugares que habitan o por los que transitan las mujeres, sea en la calle, en los espacios públicos, en los medios de transporte o en el hogar. Es así que las tipologías de delito combinan algunos escenarios de violencia (violencia intrafamiliar, por ejemplo<sup>4</sup>), con algunos actos de violencia en sí (violaciones, por ejemplo). Con ello, propician un escenario donde ni víctimas ni victimarios adquieren presencia visible, donde las responsabilidades de la institucionalidad pública en relación con la garantía de los derechos fundamentales de las mujeres no es clara, donde se omiten sistemáticamente manifestaciones de violencias contra las mujeres socialmente naturalizadas (manoseos o violencia verbal, por ejemplo), y donde prácticamente ninguna de las expresiones de violencia económica y psicológica es reconocida como tal.

La naturalización de las violencias contra las mujeres y el limitado enfoque con que las instituciones públicas les hacen frente, ha llevado a responsabilizar a las mujeres de los hechos de violencia que las afectan y a relativizar el impacto y las consecuencias a largo plazo que sobre ellas tienen tales hechos. Al mismo tiempo, se “patologiza” al victimario (se disculpa al drogadicto o alcohólico por su condición de adicto) o las agresiones son entendidas como actos individuales, desconociéndose la existencia de un sistema social e institucional que los propicia. Como resultado, la criminalidad creciente contra las mujeres en el espacio público no está debidamente tipificada, atendida ni sancionada. Solo algunas manifestaciones de violencia en el hogar son objeto de atención institucional, y las medidas con que se las enfrenta no llegan a alterar las estructuras fundamentales que dan vida y reproducen las violencias basadas en el género (las medidas se limitan a ser represivas para unos y asistencialistas para otras).

En el caso de Bogotá, se ha comenzado a hacer visible el impacto que la inseguridad tiene en las mujeres. Según cifras del Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC), de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, sumando los delitos llamados de alto impacto (homicidio, lesiones comunes y hurto) y los delitos considerados de bajo impacto (violencia infantil, violencia de pareja y violencia sexual), la victimización de mujeres es más alta que la de varones en la ciudad, tal como se identifica en el siguiente cuadro: (*ver página siguiente*)

Las cifras muestran que 55,5 por ciento del total de víctimas de actos de violencia son mujeres, contra un 44,5 por ciento de hombres. Se observa, asimismo, una concentración de formas de violencia contra las mujeres por parte de su pareja (categoría que solo da cuenta del ámbito privado), de violencia sexual y de violencia contra niñas (categorías que incluyen datos de lugares públicos y del hogar).

A pesar de que los hombres son objeto de otras formas de violencia en mayor porcentaje que las mujeres (homicidio, lesiones comunes y hurto a

---

4 La violencia contra las mujeres pierde toda especificidad y se hace invisible al subsumirse en el concepto de violencia intrafamiliar. Es por esta causa que, cuando se comete este tipo de delito, se prioriza la conciliación entre las partes (agresor y agredida), pese a que desde la Ley 1257 de 2008 esta práctica ha sido rescindida.

Cuadro 1. Delitos y victimización según sexo, Bogotá (2008)

Delitos	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%	Lugar
Homicidio	1.342	91,60	123	8,40	1.465	3,90	Esp. público-hogar
Lesiones comunes	5.416	73,44	1.659	26,56	7.375	19,65	Esp. público-hogar
Hurto a personas	6.204	68,90	2.801	31,10	9.005	23,99	Esp. público
Violencia infantil	1.404	46,91	1.589	53,09	2.993	7,97	Esp. público-hogar
Violencia de pareja	1.725	13,53	11.027	86,47	12.752	33,97	Hogar
Dictamen sexológico	609	15,43	3.337	84,57	3.946	10,51	Esp. público-hogar
TOTAL	16.700	44,49	20.836	55,51	37.536	100,00	

FUENTE: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y Centro de Investigaciones Criminológicas de la Policía Metropolitana de Bogotá (CIC). Cálculo elaborado por la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual - Secretaría Distrital de Planeación, y Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana - Secretaría Distrital de Gobierno. Complementado por Marisol Dalmazzo.

personas), variables adicionales muestran la incidencia que el género tiene en tales datos. Así, las cifras de hurto a personas, por ejemplo, son más altas para las mujeres que para los hombres de lunes a jueves en los horarios de entrada y salida del trabajo, mientras son mayores para los varones de viernes a domingo (Alcaldía Mayor de Bogotá y otros 2007). No obstante que la información institucional pertinente para dar cuenta de las violencias contra las mujeres aún es precaria, el lugar de la mujer como principal víctima de la inseguridad en la ciudad se hace evidente.

Esta situación empieza a ser comprendida por las administraciones locales en Bogotá. Así ha sucedido en la localidad de Usaquén,<sup>5</sup> escenario de trabajo del Programa, donde se ha actuado de manera activa para la inclusión de un enfoque de género en todo lo que refiera al abordaje y tratamiento de las violencias contra las mujeres.<sup>6</sup>

5 La localidad de Usaquén es un antiguo centro histórico localizado en el norte de la ciudad y paso obligado para salir y entrar al Distrito Capital. Comprende nueve Unidades de Planeación Zonal (UPZ), con una población de 441 mil habitantes, (55,5 por ciento mujeres), de estratificación socioeconómica predominantemente media y alta. Es receptora de población en situación de desplazamiento; evidencia consumo de sustancias psicoactivas, pandillismo, abuso sexual y maltrato intrafamiliar. En 2004, conforme al Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital, junto con las localidades de Suba, San Cristóbal, Ciudad Bolívar y Engativá, registró el mayor número de demandas atendidas por violencia intrafamiliar (VIF). En 2002, por cada 100 mil habitantes mostró una tasa de 714 denuncias por VIF, superior a la tasa promedio distrital (544,7 denuncias), y una tasa de 15,9 por ciento de denuncias por delitos sexuales, superior a la tasa promedio distrital (13,4 por ciento).

6 En Bogotá, el Programa lo implementa la Asociación de Vivienda (AVP) —punto focal de

El Programa, que entre los años 2007 y 2010 tuvo presencia en cuatro localidades de la ciudad (Usaquén, Suba, Kennedy y Engativá), ha venido desarrollando experiencias territoriales enfocadas en la formación y consolidación de una base social de mujeres. El propósito es que esta base pueda ser interlocutora de la institucionalidad e incida eficazmente en los escenarios de participación política y de definición de políticas públicas locales a favor de la prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres.

## ACERCA DE LOS CONSEJOS LOCALES DE SEGURIDAD

Los Consejos Locales de Seguridad son instrumentos de política pública reestructurados en 2006 “con el fin de que analicen y evalúen periódicamente la presencia de factores que afectan la convivencia pacífica en su jurisdicción y adopten planes, programas y medidas tendientes a su control y prevención”.<sup>7</sup> En el marco del proceso de descentralización de la ciudad, son espacios de articulación de actores locales en torno a temas prioritarios para la promoción de la seguridad en la ciudad.

Los Consejos sesionan una vez por mes, aunque pueden ser citados a reunión extraordinaria si alguna situación especial lo amerita. Están integrados fundamentalmente por las principales autoridades locales<sup>8</sup> y otros actores, como representantes de la comunidad o instituciones privadas, que pueden asistir solo bajo autorización del Alcalde Local y sin posibilidad de voto en las decisiones que se tomen.

En concreto, los Consejos Locales de Seguridad cumplen con las siguientes funciones: a) Formular, aprobar, tramitar y remitir a la Secretaría de Gobierno, para ejecución, evaluación y seguimiento, los Planes Integrales de Seguridad para la Localidad; b) Analizar mensualmente en forma cualitativa y cuantitativa las situaciones de seguridad y convivencia de la respectiva localidad; c) Adoptar las medidas pertinentes desde lo local encaminadas a la prevención, control y mitigación de la actividad violenta, delictiva y contravencional en su jurisdicción; d) Proponer por escrito a las autoridades del orden Distrital medidas específicas que se consideren pertinentes para contrarrestar la problemática de inseguridad; e) Promover, coordinar

---

la Red Mujer y Hábitat en Colombia—, en alianza privilegiada con la Política Pública de Mujer y Géneros implementada por la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual, de la Secretaría de Planeación Distrital, y la Gerencia de Mujer y Géneros, del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC), y en alianza estratégica con la Red Nacional de Mujeres y la Red de Educación Popular Entre Mujeres (REPEM).

7 Alcaldía de Bogotá, Decreto 064 de 2006, “Por el cual se reestructuran los Consejos Locales de Seguridad y se toman medidas para garantizar la Seguridad y la Convivencia de los habitantes del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones” (<http://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=19680>). Artículo primero.

8 Integran los consejos de seguridad: el Alcalde Local, quien lo preside; el comandante de la Estación de Policía, un representante de la Junta Administradora Local, el secretario general de las Inspecciones de Policía de la localidad, el coordinador de Seguridad o el coordinador normativo, el delegado de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Secretaría de Gobierno y el gerente del Consejo Local de Política Social (Alcaldía de Bogotá, Decreto 064 de 2006, Artículo Segundo).

y apoyar proyectos y programas que desde lo Local busquen incrementar la seguridad; f) Proponer en qué rubros puede invertirse recursos locales en materia de seguridad, teniendo en cuenta los criterios consagrados en el Estatuto Orgánico de presupuesto del Distrito; g) Establecer indicadores de medición y seguimiento que permitan evaluar la integralidad de la Política de Seguridad a nivel local; h) Generar escenarios de participación ciudadana para la identificación de los problemas de convivencia y seguridad de la Localidad; i) Las demás que determine la Ley.<sup>9</sup>

El Plan Integral de Seguridad Local, formulado por el Consejo de Seguridad Local, es el instrumento de política pública que se vuelve realidad a través de la formulación de proyectos y la asignación de recursos, los acuerdos y prioridades discutidos en el Consejo, concretándose así un ejercicio permanente de corresponsabilidad social.

En teoría, los Planes Integrales de Seguridad Local deben estar alineados con el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género del Distrito Capital (PIOEG),<sup>10</sup> por cuanto este debe operar transversalmente en toda la Administración. No obstante, la debilidad de la institucionalidad local para abordar el tema de la seguridad y las violencias desde un enfoque de género, y la poca presencia de actores sociales que aboguen por su inclusión, han sido obstáculos a la incorporación del tema en la política pública local.

En el caso de la experiencia en Usaquén, la existencia de un contexto institucional formal favorable y el desarrollo de una base social con una importante fuerza de movilización, fueron terreno fértil para el impulso dado por el Programa a un proceso de empoderamiento e incidencia política por el derecho de las mujeres a territorios seguros y libres de violencias.

## EL PROGRAMA Y SUS ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN EN USAQUÉN

En Bogotá, el Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos”, basa sus estrategias en una de las líneas de trabajo del Programa Regional denominada Experiencias Territoriales Participativas,<sup>11</sup> que por medio de iniciativas innovadoras busca promover ciudades más seguras para las mujeres, afianzando el ejercicio del derecho a una vida libre de violencias en los ámbitos privado y público a través del fortalecimiento de su ciudadanía activa y su incidencia política.

9 Alcaldía de Bogotá, Decreto 064 de 2006, Artículo Tercero.

10 El PIOEG es parte integral de la Política Pública de Mujer y Géneros, adoptada mediante el Acuerdo 091 de 2003 del Concejo de Bogotá, que lo establece como acción afirmativa para reconocer, garantizar y restablecer los derechos de las mujeres en aras a reducir y combatir la desigualdad de género. Su estructura, componentes y contenidos concitan la acción del conjunto de entidades que conforman la Administración Distrital. Plantea seis derechos, dentro de los cuales está el derecho a una vida libre de violencias, siendo este el de mayor prioridad (<http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/01.070803.html>).

11 Las líneas estratégicas que implementa el Programa a escala regional son: producción de conocimiento e innovación; sensibilización y capacitación de actores; experiencias territoriales participativas; fortalecimiento de redes para la incidencia política; y asistencia técnica y formación especializada.

En este marco de acción, el Programa en Bogotá definió tres estrategias fundamentales:

- Fortalecimiento del liderazgo de las mujeres de base alrededor de la defensa del derecho a ciudades seguras y libres de violencias.
- Generación de consensos para la concertación de una Agenda Política de Incidencia.
- Fortalecimiento de la acción colectiva e incidencia de las mujeres.

El concepto de seguridad humana (y, dentro de este, el de seguridad ciudadana) fue el marco de referencia para hacer explícita la conexión entre las violencias contra las mujeres y la discriminación de género, por un lado, y el eje del empoderamiento de las mujeres líderes para la incidencia política, por otro. En ese sentido, se incentivó su participación y se brindaron elementos conceptuales y prácticos para incrementar su eficacia en procesos de concertación, interlocución y negociación para la definición de políticas públicas locales tendientes a la eliminación de la discriminación y la reducción de las violencias contra las mujeres.

Fue vital en ello la participación de las organizaciones de mujeres de la localidad, las cuales, empoderadas y reconocidas en la reivindicación de los derechos de las mujeres, hicieron propias efectiva y eficientemente las herramientas brindadas por el Programa, las cuales fueron aportadas en un proceso que contempló la formación de un grupo de mujeres de la localidad con diversos grados de liderazgo (Grupo Local de Ciudades Seguras)<sup>12</sup> y que se desarrolló en tres fases.

Un primer momento, de formación sobre seguridad y derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, tuvo como objeto brindar herramientas conceptuales y prácticas en el tema de derechos e incidencia política (*advocacy*), para afectar positivamente la autonomía y fortalecimiento de las organizaciones participantes y, a través de ellas, incidir en el aumento de las acciones de atención y control de la violencia hacia las mujeres en el gobierno local. Los temas generadores de reflexión y aprendizaje fueron:

- Derechos humanos y derechos de las mujeres.
- Conceptos básicos de participación, legislación, instancias y mecanismos para la defensa del derecho a ciudades seguras y libres de violencias para las mujeres.

El segundo momento consistió en el aprendizaje y apropiación de dos tipos de metodología participativa:

- Diagnóstico para la identificación —a partir de la percepción y vivencia cotidiana— de las violencias contra las mujeres en los espacios privados y públicos. Se realizaron caminatas exploratorias, georreferenciación de las violencias en el espacio público con priori-

---

12 El grupo local de trabajo ha estado conformado por mujeres de la localidad, diversas en lo económico, social y cultural: mujeres comunales, comunitarias, jóvenes, adultas mayores, productoras, del Consejo Local de Propiedad Horizontal, funcionarias y mujeres en situación de discapacidad y diversidad cognitiva, entre otras.



Mapa de georreferenciación de las violencias hacia las mujeres en la localidad de Usaquén, 2010.

zación de los sitios inseguros, y trabajo comparativo de la geografía de las violencias en el cuerpo de las mujeres y su entorno local.<sup>13</sup>

- Formulación de la Agenda Política de Incidencia. A partir de la concertación de una *noción de cambio* —hacer de Usaquén una localidad segura y libre de violencias para las mujeres— y una *causa común* —abogar por que las mujeres de Usaquén habiten un territorio seguro y libre de violencias hacia las mujeres—, este instrumento

13 Las principales manifestaciones de violencia por razones de género que se enfrentan en Usaquén son: violación, abuso sexual y manoseo, prostitución, palabras ofensivas, robo, atraco, asalto, intimidación, imposibilidad de circulación y asesinato. Los sitios señalados con una muy alta percepción de inseguridad para las mujeres son la vía férrea, canales de agua, humedales, puentes peatonales, la ciclovía y los parques. Los factores que más inciden en la proliferación de la violencia son: inadecuadas condiciones de iluminación, falta de vigilancia, poco mantenimiento, expendio y consumo de sustancias psicoactivas y alcohol; e invasión del espacio público por parte de vendedores ambulantes, estacionarios, vehículos y basuras que obstaculizan la visión y el movimiento. Otros sitios identificados con afectaciones particulares de violencia de género son Cerro Norte, con zonas en que la vulneración del cuerpo de las mujeres es un mecanismo de “ajuste de cuentas” entre pandillas; y el sistema de transporte masivo Transmilenio y las rutas de buses urbanos, donde se presentan continuos robos y manoseos, situación esta última que no es percibida de manera generalizada como una forma de violencia y a las que las instituciones públicas no prestan atención. Finalmente, el diagnóstico señaló que en el marco de las relaciones familiares y de pareja, el espacio privado es el más inseguro para las mujeres. Respecto a lo anterior, las mujeres consideraron que ven diariamente vulnerados sus derechos a la vida, a la integridad, a la movilidad, a la recreación, a la educación y al trabajo.

estableció propuestas dirigidas a las autoridades locales y distritales para hacer frente a factores culturales, espaciales y sociales que atentan contra el empoderamiento de las mujeres e inciden en la reproducción de las violencias contra ellas.<sup>14</sup>

El tercer y último momento consistió en la realización de ejercicios pedagógicos de incidencia en instancias locales de participación ciudadana y toma de decisiones para la divulgación, posicionamiento y negociación de la Agenda Política de Incidencia. Las instancias locales donde se participó fueron el Comité Operativo Local de Mujer y Géneros (COLMyG),<sup>15</sup> el Consejo Red del Buen Trato, el Consejo Local de Seguridad, las Juntas Zonales de Seguridad y Juntas de Acción Comunal, entre otros.

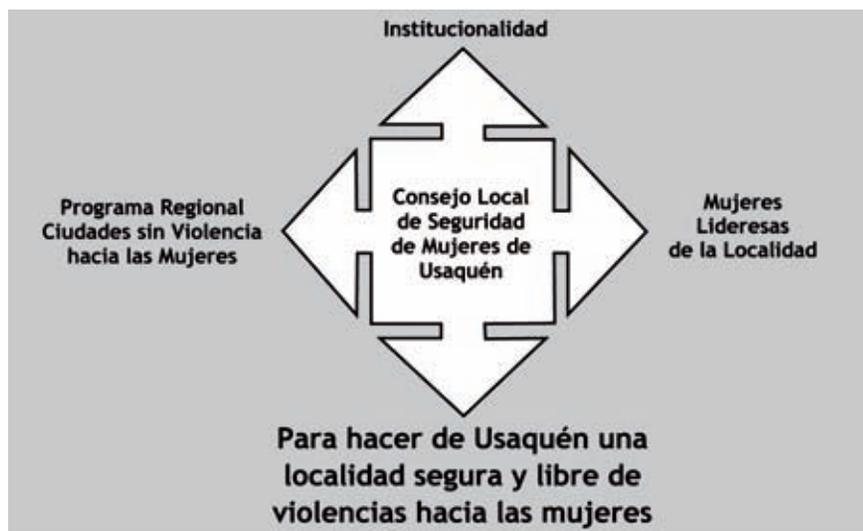
En este contexto, en coordinación con la Alcaldía Local, la Casa de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y el COLMyG, y en el marco de un Consejo Local de Seguridad, el Programa propició un ejercicio de negociación que implicó el acuerdo de resignificación y transformación urbana de un tramo de la vía férrea, como el sitio que las mujeres priorizaron por su alto nivel de inseguridad y violencias de género.

Además del acompañamiento del Programa a las mujeres en su proceso de participación e incidencia, se estableció y mantuvo comunicación e interlocución constante con funcionarias y funcionarios de las instituciones de la localidad, con el propósito de sensibilizarlos sobre el tema y avanzar en la concertación de acuerdos para el abordaje y tratamiento del mismo.

De otra parte, en el marco de las acciones de sensibilización social que el Programa promovió con el objeto de posicionar en la agenda y opinión pública el problema de la inseguridad y violencia urbana hacia las mujeres en la ciudad, el Grupo Local de Usaqué se articuló a las campañas locales y distritales referentes a la conmemoración de fechas emblemáticas: el Día Internacional de la Mujer (8 de marzo), el Día Internacional por la No Violencia hacia las Mujeres (25 de noviembre), y el Día Mundial del Hábitat (primer lunes de octubre de cada año). Por esta vía se logró generar espacios

14 La Agenda fue concebida como un instrumento político para la concertación de las mujeres con las instituciones públicas y privadas que intervienen localmente y en el Distrito Capital, con el fin de incidir en las políticas de desarrollo, seguridad y convivencia y hacer de Usaqué un territorio seguro y libre de violencias, donde la violencia hacia las mujeres sea un inaceptable social. Los ejes temáticos que contempla son: i) territorio seguro y libre de violencias hacia las mujeres; ii) trabajo en condiciones de igualdad y dignidad, libre de violencias hacia las mujeres; iii) salud plena y sin violencias hacia las mujeres; iv) educación, cultura y comunicación libre de sexismo y violencias hacia las mujeres; v) organización y empoderamiento de las mujeres por el derecho a una vida libre de violencias; y vi) garantía de derechos y prestación de servicios en entidades públicas para mujeres víctimas de violencia.

15 El COLMyG tiene la función de hacer seguimiento al cumplimiento del Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Géneros (PIOEG), en consonancia con los lineamientos de la Política Pública de Mujer y Géneros y de los Planes de Desarrollo Local y Distrital. Su secretaría técnica es desempeñada por la Casa de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. Está conformado por representantes del sector público en cabeza de la Alcaldía Local a través del Punto Focal de Mujer y Géneros, del sector privado —entre estos últimos, el Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres”— y de la sociedad civil organizada de mujeres, incluyendo el Grupo de Ciudades Seguras de Usaqué.



Esquema de actores en la conformación del Consejo de Seguridad de Mujeres de Usaquén.

de encuentro, interlocución y alianza con otras organizaciones sociales y de mujeres y con instituciones locales y distritales, ocasiones que condujeron a acciones conjuntas de movilización e incidencia que nutrieron el trabajo en el Consejo de Seguridad de Mujeres y el Plan de Seguridad Local.

## LA CREACIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE MUJERES EN LA LOCALIDAD DE USAQUÉN

Dos componentes fueron elementales para que la presencia en la localidad y el acompañamiento a las mujeres por parte del Programa resultase en la creación e implementación del Consejo Local de Seguridad de Mujeres: i) la existencia de organizaciones de mujeres abanderadas del Derecho a una Vida Libre de Violencias; ii) una institucionalidad local comprometida en hacer de la localidad un territorio seguro y libre de violencias para las mujeres.

### Organizaciones de mujeres abanderadas del derecho a una vida libre de violencias

De manera general, se destacan los siguientes factores básicos que contribuyeron a la creación del Consejo Local de Seguridad de Mujeres en lo que a las organizaciones de mujeres se refiere:

- Existencia de mujeres diversas con procesos organizativos de base y empoderadas del Derecho a una Vida Libre de Violencias, con iniciativas de emprendimiento en su promoción y exigibilidad.
- Mujeres apropiadas del Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Géneros (PIOEG) y participantes activas del Comité Operativo Local de Mujer y Géneros (COLMyG), que constituyeron un frente común alrededor de la apuesta política

de ciudades seguras y libres de violencias hacia las mujeres.

- Mujeres líderes con incidencia en autoridades y escenarios locales en los que se definen y ajustan las políticas públicas o las acciones derivadas de ellas para el desarrollo y seguridad de la localidad.
- Mujeres líderes participantes en la Mesa de Trabajo Transitoria para la Incidencia en el Plan Integral Local de Seguridad de Usaquén,<sup>16</sup> instrumento cuyo propósito fue lograr la inclusión y transversalización del enfoque diferencial de género y juventud.
- Mujeres líderes apropiadas de la metodología del Programa Ciudades Seguras, consistente en:
  - Identificación de sitios inseguros para las mujeres.
  - Georreferenciación de las violencias hacia las mujeres en espacios públicos y privados.
  - Formulación de Agenda Política de Incidencia.
  - Mujeres con liderazgos catalizadores o de transformación, es decir, inspiradas en sus compañeras y apasionadas por el cambio, con competencias emocionales y experiencia práctica que las faculta para generar procesos de articulación hacia una misma dirección o causa común movilizadora de transformaciones en sus contextos.

### **La institucionalidad local comprometida en hacer de la localidad un territorio seguro para las mujeres**

Durante la presente administración, la localidad de Usaquén ha contado con un entorno institucional interesado en proteger y fortalecer los derechos de las mujeres, en especial el derecho a una vida libre de violencias. Prueba de ello es la resuelta decisión de la Alcaldía Local en cuanto a crear e implementar el Consejo Local de Seguridad de Mujeres.

Es innegable el papel que han cumplido instituciones, instancias y mecanismos locales frente al cumplimiento de la Política Pública de Mujer y Géneros,<sup>17</sup> con lo que han contribuido a modificar algunas condiciones evitables de desigualdad, discriminación y subordinación por razones de género que persisten en los ámbitos sociales, económicos, culturales y políticos del país y, por ende, del escenario distrital y local. Entre tales instancias destacan:

- La Casa de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, del Instituto de la Participación y Acción Comunal (IDPAC). Es este el espacio de encuentro del PIOEG en el territorio local, semillero de procesos de liderazgo y empoderamiento de las mujeres alrededor de la defensa, promoción y ejercicio de sus derechos. Esta institución fue la que otorgó mayor atención al derecho de las mujeres a

16 La Mesa de Trabajo Transitoria para la Incidencia en el Plan Integral Local de Seguridad de Usaquén fue un espacio creado en el Primer Consejo Local de Seguridad de Mujeres (10 de febrero de 2010).

17 Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto 166 de 2010, "Por el cual se adopta la Política Pública de Mujer y Géneros para la ciudad de Bogotá" (<http://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39454>).

- una vida libre de violencias, propiciando canales de articulación y coordinación entre el Programa y el COLMyG para hacer visible y posicionar el tema de las violencias hacia las mujeres en la agenda pública de la localidad.
- El Comité Operativo Local de Mujer y Géneros (COLMyG). Es la instancia de coordinación interinstitucional local que propició en la localidad el posicionamiento y exigibilidad del derecho de las mujeres a territorios seguros y libres de violencias. Gestionó ante la Alcaldía Local la inclusión del tema en la agenda de seguridad, el cual fue abordado el año 2009 por medio de dos Consejos Locales de Seguridad citados de manera extraordinaria:
    - El primero, efectuado en junio de 2009, donde el Grupo Local de Ciudades Seguras, con apoyo del Programa, presentó el PIOEG, dando énfasis al derecho a una vida libre de violencias,<sup>18</sup> al enfoque de seguridad humana y la georreferenciación de las violencias hacia las mujeres. Se generó así un primer acercamiento de los funcionarios y funcionarias al tema, a partir del cual se inició el trabajo de reconocimiento de su relevancia e intervención en las instituciones públicas.
    - El segundo, realizado en septiembre de 2009, consistió en un recorrido de reconocimiento de los factores de riesgo<sup>19</sup> para la inseguridad y violencia hacia las mujeres en un cuadrante de la vía férrea, siendo este el lugar más inseguro identificado por ellas. Tal actividad fue seguida de una reunión de concertación entre la institucionalidad y la comunidad, incluidas las organizaciones de mujeres, con el fin de establecer un acuerdo de intervención en el sector para su resignificación y una transformación urbana que garantice la no violencia hacia las mujeres.
  - El Punto Focal o Referente de Mujer y Géneros de la Alcaldía Local. Su labor es promover la articulación de las instituciones locales en función del cumplimiento del PIOEG y la inclusión y promoción del mismo en las políticas públicas de la localidad. En la localidad de Usaquén, esta institución fue la Coordinadora de Gestión Jurídica y de Seguridad de la Alcaldía Local. Tal hecho permitió una interlocución directa con el Alcalde Local,<sup>20</sup> así como la priorización del

18 Ley 1257 de 2008, "Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996, y se dictan otras disposiciones" ([http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/LEYES/LEY\\_1257\\_DE\\_2008.htm](http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/LEYES/LEY_1257_DE_2008.htm)).

19 Los factores de riesgo fueron identificados siguiendo los principios de planificación urbana para ciudades seguras: i) saber dónde se está y a dónde se va (señalización); ii) ver y ser visto (visibilidad); iii) oír y ser oído (conurrencia de personas); iv) poder obtener auxilio o escapar (vigilancia formal y acceso a ayuda); v) vivir un ambiente limpio y acogedor (planificación y mantenimiento de los lugares); y vi) actuar en conjunto (participación de la comunidad). Tomado de Rainero, Rodigou y Pérez (2006).

20 Según el Estatuto Orgánico de Bogotá, el Alcalde Local, máximo administrador de la localidad, tiene como deber adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad ciudadana y ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas.

enfoque de género en el abordaje y tratamiento de la seguridad en la localidad. El resultado fue la citación, en el año 2009, de dos consejos de seguridad local extraordinarios, mencionados anteriormente, que condujeron en 2010 a que la Alcaldía Local creara e implementara el Consejo Local de Seguridad de Mujeres de Usaquéen como un consejo poblacional, siendo el único de este tipo en la ciudad de Bogotá y el país.<sup>21</sup>

Este Consejo, presidido por el Alcalde Local con la participación de las distintas instituciones locales competentes en el tema de seguridad, propuso como su principal función, el abordaje y seguimiento de políticas y acciones alrededor de la seguridad para las mujeres en la localidad, destacando la relevancia de incidir en el Plan Integral de Seguridad Local de Usaquéen, que se constituyó en su objetivo primordial durante 2010.

## **LA INCLUSIÓN DE LAS VIOLENCIAS DE GÉNERO EN EL PLAN INTEGRAL DE SEGURIDAD LOCAL DE LA LOCALIDAD DE USAQUÉN**

El Plan de Seguridad Local es el marco institucional que garantiza el pleno ejercicio del derecho de las personas a vivir en territorios seguros y libres de violencias. Con miras a incidir en él, se conformó la Mesa de Trabajo Transitoria para la Incidencia en el Plan Integral Local de Seguridad de Usaquéen, como el comité a cargo de la revisión e incidencia para la inclusión y transversalización del enfoque de género en el Plan Local de Seguridad del año 2011.

La mesa fue conformada por la Coordinadora Jurídica de la Alcaldía Local, la Casa de Igualdad de Oportunidades, el Centro de Estudios y Análisis de Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC), la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual, el Coordinador de Investigación Grupo de Fortalecimiento de la Seguridad Local de la Secretaría de Gobierno, mujeres delegadas del COLMyG, y el Programa.

La Mesa Transitoria incorporó el enfoque de seguridad humana en la Presentación del documento, evidenciando la importancia de este para que en toda planeación y tratamiento del tema de seguridad se reconozcan, se les dé visibilidad y se aborden las violencias hacia las mujeres.

Luego, con el apoyo del CEACSC, se procedió a buscar y reunir información estadística acerca de la problemática en la localidad, de manera que en el diagnóstico incluido en la propuesta del Plan se identificara específicamente las violencias hacia las mujeres. La labor puso en evidencia ante las instituciones la inexistencia de información consolidada que diera cuenta de las violencias hacia las mujeres. Tal déficit es consecuencia de la alta dispersión y no desagregación de las cifras oficiales, producto a su vez del hecho de que cada entidad (Medicina Legal, Policía, Bienestar Familiar, Comisaría de Familia y el Hospital local) hace el registro de manera inde-

21 El Consejo Local de Seguridad de Mujeres es citado por la Alcaldía Local de manera ordinaria cuatro veces al año, y extraordinaria en caso de ser necesario.

pendiente, situación que limita e impide la articulación entre las fuentes (Serrano 2010). Como fuente alternativa fue utilizada la georreferenciación realizada por las mujeres del grupo focal Ciudades Seguras de Usaquén, donde se señalan los distintos tipos de violencia y se propone una categorización de los sitios relacionados con una mayor percepción de inseguridad por parte de las mujeres.

Paso seguido, se trabajó alrededor de la transversalización de la perspectiva de género en los árboles de problemas contenidos en la propuesta del Plan, especialmente el de la problemática de violencia intrafamiliar donde —como es usual— no se había incluido el enfoque de género, incluso siendo la mayor afectación que enfrentan las mujeres y la que tiene mayor reconocimiento social e institucional. Al respecto, se planteó hablar de violencias al interior de las relaciones familiares y del hogar, exponiéndose como causas principales, la legitimación de los sistemas de conciliación, que desprotegen a las víctimas; las relaciones de poder inequitativas entre los y las integrantes de la familia; y la falta de sensibilización en funcionarios y funcionarias para su tratamiento.

Además, la Mesa Transitoria, con aportes del COLMyG, formuló un árbol de problemas específico para el caso de las violencias hacia las mujeres por razones de género en espacios públicos y privados. Mediante dicho instrumento, determinó —en su primera línea de causalidad— la inseguridad en dichos espacios, una respuesta de las autoridades que no garantiza ni restablece los derechos a las mujeres víctimas, y la aceptación social frente a las violencias que las afectan de manera específica (véase anexo 1).

En la segunda línea de causalidad se planteó: i) la falta de mecanismos adecuados para la atención de las violencias en el espacio privado; ii) la no tipificación de violencias hacia las mujeres que se dan en el espacio público; iii) la información local sobre violencias hacia las mujeres no unificada ni desagregada; iv) insuficientes recursos presupuestarios y humanos para la prevención y atención de las violencias basadas en género y para la promoción del derecho a una vida libre de violencias; vi) la falta de enfoque de género en los protocolos de atención a violencias; vii) la poca celeridad en procesos interpuestos por víctimas de violencias; viii) el desconocimiento social de las mujeres como sujetos de derechos; y ix) la no denuncia, por la sanción social y el temor a las represalias del agresor.

Con el trabajo realizado en los árboles de problemas, más la asistencia técnica de un metodólogo del Programa, se formuló la matriz de marco lógico, que consistió en la formulación de los árboles de objetivos e indicadores de resultado consecuentes con cada árbol de problemas. En este proceso se contó con la presencia y participación de la Coordinadora Jurídica de la Alcaldía Local, que permitió precisar todas las propuestas hechas desde la Mesa Transitoria, en términos de recursos y viabilidad técnica y jurídica local. Asimismo, teniendo conocimiento de que la vigencia del Plan es anual, se elaboró la propuesta como una primera fase de un proceso a más largo plazo, que año tras año puede ir garantizando la seguridad y no violencia hacia las mujeres en la localidad.

Los propósitos que la Mesa Transitoria planteó fueron: i) hacer visibles

las violencias contra mujeres por razones de género en espacios públicos y privados; y ii) avanzar en su prevención, además de la prevención de las violencias en las relaciones familiares y de pareja. Para lograr tales propósitos se definieron las siguientes acciones (véase anexo 2, p. 80):

- Concertación con entidades y dos proyectos para la prevención tanto de las violencias por razones de género como de las violencias en las relaciones familiares y de pareja.
- Capacitación a funcionarios públicos sobre aplicación del enfoque diferencial y de la Ley 1257 de 2008.
- Sensibilización de la comunidad sobre violencias por razones de género.
- Mejoramiento de condiciones espaciales de seguridad en espacios públicos georreferenciados.
- Coordinación interinstitucional para la recepción y registro de denuncias con enfoque diferencial.
- Promulgación, a nivel local, del acto administrativo del Consejo de Seguridad de Mujeres.
- Apoyo para acciones comunitarias de prevención de violencias basadas en género coordinadas por el COLMyG.
- Elaboración y aplicación de un protocolo interinstitucional de atención a violencias con enfoque de género.

La propuesta del Plan elaborada por la Mesa Transitoria fue retroalimentada por el COLMyG y expuesta ante el Consejo Local de Seguridad de Mujeres en mayo de 2010. Esta, su segunda versión, fue revisada y ajustada por el Consejo Local de Seguridad de Jóvenes, que, siguiendo la metodología aplicada por las mujeres, también formuló un árbol específico para las violencias hacia las y los jóvenes, y definió acciones concretas.

Aunque el Plan está proyectado para ser desarrollado durante el año 2011, ya se ha avanzado en la gestión de uno de los dos proyectos de prevención de las violencias, que contempla propiciar mayor coordinación entre las instituciones para el conocimiento y aplicación de la ruta de atención para mujeres víctimas de violencias que se definió en el año 2010.

## LECCIONES APRENDIDAS

Debido a que la experiencia expuesta en el presente artículo aún está en desarrollo, se presentarán, a modo de conclusiones, los factores determinantes que han permitido el adecuado desarrollo de las actividades y que son importantes en cualquier otro proceso de incidencia política para territorios seguros y libres de violencia hacia las mujeres. Tales factores clave son:

- La participación activa y propositiva de grupos organizados de mujeres que cuenten con liderazgos mediadores y catalizadores, cuya apuesta sea el bienestar del colectivo y el logro de un objetivo común. Esto requiere comprender que en todo proceso organizativo

- existen diversos tipos de liderazgo, los cuales deben encontrarse para avanzar en ejercicios de reconocimiento mutuo generadores de mayor confianza, sororidad, respeto y credibilidad.
- Disponer de herramientas de diagnóstico que den visibilidad a la problemática de las violencias hacia las mujeres por razones de género y construyan conocimiento y sensibilidad en la materia (en el presente caso, fue la georreferenciación). Asimismo, contar con instrumentos de incidencia, como la Agenda Política, cuyas propuestas, basadas en argumentos concretos, permiten trazar rutas de incidencia y negociar ante la institucionalidad las demandas de y desde las mujeres.
  - La apropiación, por parte de la sociedad civil, de la institucionalidad como espacio al servicio de todas y todos frente al cual, en tanto ciudadanía y en el marco de un Estado democrático, es posible construir canales y mecanismos de exigibilidad que partan de relaciones de credibilidad, confianza y respeto. Bajo tales parámetros, la articulación entre una buena gobernanza y organizaciones empoderadas que han negociado una apuesta común en beneficio colectivo, redundando en acciones favorables a los derechos de las mujeres y, por consiguiente, en políticas proclives a su promoción y efectivo ejercicio, tales como los consejos y planes de seguridad.
  - No basta la voluntad política de los gobernantes para propiciar un certero abordaje del derecho de las mujeres a ciudades seguras y libres de violencias, si no se fijan o crean condiciones para el desarrollo de acciones afirmativas necesarias, oportunas y realizables. En este sentido, contar con el respaldo de marcos legales permite actuar y negociar conforme la normatividad nacional e internacional.
  - Además de contar con organizaciones de mujeres proactivas y con propuestas concretas y factibles, se debe propiciar el compromiso personal e institucional para determinar los rubros existentes y los mecanismos que den curso a las acciones propuestas. En el presente caso, la presencia de instituciones y sus responsables en la Mesa Transitoria garantizó la asignación presupuestal. En este sentido, son vitales las alianzas institucionales y la presencia de profesionales expertos en el tema, que garanticen la viabilidad técnica y financiera de las propuestas de las mujeres.
  - Teniendo en cuenta que Bogotá es un centro urbano en proceso de descentralización, donde las decisiones políticas de peso aún se toman en la Alcaldía Mayor y repercuten tardíamente en las alcaldías locales, la incidencia política es posible gracias a la articulación de los escenarios distritales y locales. Si bien el escenario local no es totalmente autónomo, la agregación de experiencias y propuestas locales sí permite un diálogo más equitativo entre la esfera local y la municipal y abre caminos para cambios estructurales en la ciudad. Así lo demuestra la creación de una agenda interlocal de incidencia para la defensa del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, con participación en escenarios de política municipal.



*Anexo 2. Plan Integral de Seguridad de Usaquéen**PROPÓSITO*

*Han disminuido los niveles de inseguridad y se ha mejorado la convivencia en la localidad de Usaquéen, en atención a un enfoque diferencial*

RESULTADOS	INDICADOR VERIFICABLE (X = número de)
1. Se han hecho visibles las violencias en las relaciones familiares y de pareja, y se ha avanzado en su prevención.	1. Entre julio de 2010 y julio de 2011 se ha ejecutado por lo menos una acción liderada por la Alcaldía Local en torno a la prevención de las violencias en las relaciones familiares y de pareja que discrimina la afectación para hombres, mujeres, niños, niñas, personas mayores y población en condición de discapacidad.
	2. A julio de 2011, X instituciones públicas con presencia en Usaquéen han realizado por lo menos una acción sostenida (mínimo tres meses) de prevención de las violencias en las relaciones familiares y de pareja que discrimina la afectación para hombres, mujeres, niños, niñas, personas mayores y población en condición de discapacidad.
	3. A julio de 2011, X mujeres habitantes de la localidad de Usaquéen tienen conocimientos mínimos sobre sus derechos, la Ley 1257/08 y las rutas de atención.
	4. Entre junio de 2010 y junio de 2011, X funcionarios y funcionarias de por lo menos X instituciones públicas conocen los elementos fundamentales de la aplicación del enfoque diferencial para su actuación (afectación diferencial, factores detonantes, atención diferencial).
	5. Entre junio de 2010 y junio de 2011, en la localidad de Usaquéen, la Alcaldía Local ha realizado X acciones de sensibilización sobre violencias con enfoque diferencial, dirigidas a la comunidad con la colaboración de por lo menos cuatro instituciones públicas participantes de la Red del Buen Trato y X organizaciones sociales.

<p>2. Algunos espacios públicos han mejorado sus condiciones de seguridad para mujeres y hombres.</p>	<p>1. A junio de 2011, X espacios públicos identificados como críticos para la comisión de delitos han mejorado sus condiciones espaciales de seguridad, valoradas según iluminación, nivel de cerramiento de lotes (X por ciento), visibilidad, nivel de deterioro.</p> <p>2. A julio de 2011 se ha establecido un espacio de diálogo entre las instituciones responsables de recibir las denuncias para incorporar un registro de las lesiones detallado y diferenciado por género.</p> <p>3. Entre julio del 2010 y julio de 2011, en X zonas y/o recorridos críticos ha aumentado la frecuencia de patrullaje a X por día, considerando horarios de mayor frecuencia de comisión de delitos.</p> <p>4. A julio de 2011, se ha aumentado la cobertura territorial en Usaquéen de las Mesas de Trabajo en Seguridad y Convivencia, en un X por ciento, respecto de la cobertura a junio de 2010.</p> <p>5. Entre julio de 2010 y julio de 2011, la Alcaldía Local de Usaquéen, con apoyo de instituciones públicas y privadas y las Juntas de Acción Comunal (JAC) y/o Asociaciones de Vecinos, ha ejecutado el X por ciento de las acciones incluidas en los documentos de trabajo de las Mesas de Trabajo de Seguridad y Convivencia, establecidos para el periodo.</p> <p>6. Entre julio de 2010 y julio de 2011, la Alcaldía Local de Usaquéen ha realizado X operativos de control de uso del suelo (periodicidad semanal), con base en quejas y zonas críticas reconocidas.</p> <p>7. Entre julio de 2010 y julio de 2011, la Alcaldía Local de Usaquéen ha desarrollado por lo menos una campaña sostenida (6 o 3 meses) para la promoción de la campaña "Rumba Segura" (convivencia y seguridad en eventos de diversión).</p> <p>8. Entre julio de 2010 y julio de 2011, la Alcaldía Local de Usaquéen ha desarrollado por lo menos una acción de prevención sostenida (X meses) para el uso del tiempo libre por parte de jóvenes.</p>
<p>3. Ha mejorado la coordinación interinstitucional para la prevención, atención y sanción de hechos violentos.</p>	<p>1. A julio de 2011, por lo menos tres de las entidades responsables en la localidad de Usaquéen han establecido un acta de compromiso para la acción coordinada frente a la prevención, atención y sanción de hechos violentos, con enfoque diferencial.</p> <p>2. A julio de 2011, en por lo menos el X por ciento de los casos de hechos violentos registrados, las entidades han operado de acuerdo con los procedimientos de coordinación establecidos en el acta de compromiso.</p> <p>3. La localidad de Usaquéen cuenta con el Acto administrativo que institucionaliza el Consejo de Seguridad de Mujeres, expedido por la autoridad competente.</p>

<p>4. Se han hecho visibles las violencias contra mujeres por razones de género en espacios públicos y privados, y se ha avanzado en su prevención</p>	<p>1. Entre julio de 2010 y julio de 2011 se ha ejecutado por lo menos un proyecto de prevención de las violencias basadas en género, liderado por la Alcaldía Local de Usaquén.</p> <p>2. A diciembre de 2010, el Comité Operativo de Mujer y Género de Usaquén ha realizado por lo menos una acción de prevención de las violencias basadas en género en la localidad, con participación de por lo menos X organizaciones de mujeres y X instituciones públicas.</p> <p>3. A julio de 2011, X entidades de la localidad de Usaquén han aplicado un protocolo de atención con enfoque de género como pilotaje durante un periodo de tres meses.</p> <p>4. A julio de 2011, directores y directoras de por lo menos tres entidades importantes en relación con atención de violencias conocen una propuesta para el ajuste de sus protocolos de atención.</p> <p>5. A julio de 2011, se cuenta con una propuesta técnica y económica para el ajuste del sistema del registro de información del CEACSC que incorpora el enfoque de género.</p>
<p>5. Se fortalece la Policía en términos de pie de fuerza y equipamiento.</p>	<p>1. Incremento en los efectivos y los recursos con los que cuenta la Policía en la localidad.</p>

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 064 de 2006, “Por el cual se reestructuran los Consejos Locales de Seguridad y se toman medidas para garantizar la Seguridad y la Convivencia de los habitantes del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=19680> (recuperado 11/01/2011)
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 166 de 2010, “Por el cual se adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39454> (recuperado 11/01/2011).
- Alcaldía Mayor de Bogotá; Secretaría de Gobierno de Bogotá, D.C.; Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana; Observatorio de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD). 2007. *Rompiendo el silencio: mujer víctima y victimaria*. Bogotá: Secretaría Distrital de Gobierno.
- Bogotá sin violencias hacia las mujeres. Un desafío posible. Retos de las políticas de seguridad ciudadana y convivencia desde un enfoque de género*. 2010. Cuaderno de género del Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá. Bogotá: ONU – Hábitat Programa Ciudades Más Seguras, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaría Distrital de Gobierno, Ajuntament de Barcelona. En alianza con UNIFEM – Programa Regional “Ciudades sin violencias hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos”. AECID – Red Mujer y Hábitat A.L. – AVP. Disponible en [http://www.redmujer.org.ar/pdf\\_publicaciones/art\\_45.pdf](http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/art_45.pdf) (recuperado 03/03/2011).
- Cardona, Lucy. 2011. *El continuo de las violencias: de lo cotidiano a la práctica política de las mujeres. Una mirada desde lo local*. En prensa.
- Falú, Ana, ed. 2009. *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*. Santiago de Chile: UNIFEM, Red Mujer y Hábitat de América Latina, AECID, Ediciones SUR.
- Moser, Caroline. 2009. “Seguridad, incorporación de la perspectiva de género y programas con enfoque de género”. En Ana Falú, ed., *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*. Santiago de Chile: UNIFEM, Red Mujer y Hábitat de América Latina, AECID, Ediciones SUR.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). 2004. *Convención Interamericana para Prevenir, Castigar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (Convención de Belém do Pará). OMS, UNICEF, UNFPA.
- Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos”. 2009. *Agenda Interlocal: Bogotá segura y libre de violencias hacia las mujeres. Usaquén, Kennedy, Engativá y Suba*. Bogotá, D.C.: Red Mujer y Hábitat de América Latina, Asociación de Vivienda Popular (AVP).
- Rainero, Liliana; Maite Rodigou, Soledad Pérez. 2006. *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. Córdoba, Argentina: Centro de Intercambio y Servicio para el Cono Sur (CICSA)-Red Mujer y Hábitat de América Latina, UNIFEM.
- Serrano, Miguel. 2010. Informe: “¿Cómo está la información sobre las violencias hacia las mujeres en Colombia?”. No publicado. Insumo para Boletín N° 1, del Observatorio Ciudades, Violencias y Género, del Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos”. Disponible en <http://www.ciudadesygenero.org/?p=158> (recuperado 14/01/2011),

Zeitlin, June; Doris Mpoumou. 2004. "No hay seguridad humana sin igualdad de género". Women's Environment and Development Organization (WEDO), Social Watch. Disponible en [http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/doku/bost/NO\\_HAY\\_SEGURIDAD.pdf](http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/doku/bost/NO_HAY_SEGURIDAD.pdf) (recuperado 11/01/2011).

## Formulación de un Índice de Seguridad Urbana para las mujeres

---

Luz Marina Lurduy Ortegón<sup>1</sup>

Los cambios de conciencia son algo muy extraño. De pronto vemos algo que siempre estuvo allí Y nos preguntamos cómo pudo haber sido invisible para nosotros durante tanto tiempo.

Riane Eisler, *Placer sagrado*, vol. 2

La propuesta de un Índice de Seguridad Urbana para las Mujeres (ISUM) apunta a la formulación de una herramienta que permita, por una parte, conocer más de la problemática de las violencias urbanas contra las mujeres basadas en el género; y por otra, contar con información lo más exacta posible para incidir en la formulación de políticas públicas y su materialización en medidas de corto y largo plazo para la disminución y erradicación de las violencias, independientemente del espacio urbano —sea público o privado— en que tengan lugar.

Esta propuesta se encuentra integrada en los propósitos del Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos”, según su implementación en Bogotá. Tales objetivos tienen relación con las siguientes materias:

- a) Cambios culturales frente a las violencias contra las mujeres en los espacios públicos y privados de Bogotá.
- b) Planificación y diseño del territorio de la ciudad con enfoque de género.
- c) Alianzas y estrategias para la institucionalización y transversalización del enfoque de género en políticas para la seguridad y la convivencia.

---

<sup>1</sup> Luz Marina Lurduy O. es coordinadora del Proyecto Red Nacional de Mujeres, Nodo Bogotá, en el Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos” se lleva a cabo en cinco ciudades de América Latina (Rosario, Santiago, Bogotá, San Salvador y Ciudad de Guatemala), con el apoyo de UNIFEM y con el objetivo de “fortalecer el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres en América Latina, buscando reducir la violencia pública y privada que se ejerce contra ellas en las ciudades”.

- d) Medición y análisis de estadísticas sobre violencia hacia las mujeres en Bogotá.
- e) Modernización y profesionalización de la fuerza pública y las instancias judiciales.

Los logros en todos estos ámbitos constituyen desafíos que están siendo abordados en el Programa Regional a través de sus distintas iniciativas.

Atendiendo específicamente a las violencias de género en las ciudades, el Programa Regional definió como estrategias:

- Fortalecer experiencias de empoderamiento de las mujeres en procesos de incidencia política y social a nivel local y distrital.
- Proponer y activar alianzas favorables a los procesos de incidencia política que contribuyan en la transformación de aquellas prácticas sociales y culturales que reproducen las violencias de género.
- Fortalecer mecanismos de coordinación y acción con los actores del gobierno y del sector privado, en tanto la actuación e intervención en el espacio público convoca a diversidad de intereses, conocimientos y experiencias que alimentarían este propósito.
- Producir conocimiento en relación con las violencias contra las mujeres en la ciudad como insumo para la formulación de políticas públicas y la construcción de la cultura ciudadana.

Con estos propósitos, el Programa Regional ha desarrollado acciones de sensibilización e información, contribuyendo a través de ellas a la acción colectiva de las mujeres en lo local y distrital. A la vez, ha dejado huellas en las acciones institucionales, puesto que ha generado procesos de formación, campañas y actos públicos; ha incidido en los Consejos de Seguridad en las localidades, al influir en la construcción del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y en los planes locales de desarrollo. Todos estos constituyen escenarios en los cuales el Índice de Seguridad Urbana para las Mujeres que proponemos en el marco del Programa Regional seguramente complementará y orientará la sostenibilidad de logros, y evidenciará nuevos retos.

## **MARCO INSTITUCIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE SEGURIDAD URBANA PARA LAS MUJERES: LA RED NACIONAL DE MUJERES**

La construcción del Índice de Seguridad Urbana para las Mujeres constituye uno de los desarrollos del Programa Regional en Bogotá, en particular por parte de la Corporación de Investigación y Acción Social y Económica (CIASE). Esta organización, asociada a la Red Nacional de Mujeres, tuvo a su cargo la realización del proceso técnico y de consulta para la formulación del Índice, en permanente diálogo con el Programa Regional a través del Comité Coordinador, y con la Red Nacional de Mujeres a través de la Mesa de decisión política. En esta tarea se contó con el apoyo de UNIFEM y el Programa Ventana de Género, tanto en materia de financiamiento como para el monitoreo y reflexión conjunta en relación con el contenido del Índice y las proyecciones de su aplicación.

La Red Nacional de Mujeres (Colombia) es una articulación feminista que desde hace veinte años desarrolla estrategias de incidencia, formación y sensibilización en los derechos de las mujeres a través de la formación, la deliberación y movilización e incidencia política, con enfoque de reconocimiento a la diversidad para la transformación política y cultural de la sociedad. En esta línea, se ha propuesto hacer visible en los diferentes contextos, la situación de derechos de las mujeres. Su trabajo se ha orientado a la promoción y el reconocimiento de los derechos de las mujeres en el marco de construcción de ciudadanía y democracia. Desarrolla sus acciones en nueve departamentos de Colombia con organizaciones y redes locales, en alianza con diferentes plataformas de organizaciones de mujeres o de derechos humanos. Sus principales ejes de acción son:

- Incidencia en procesos legislativos favorables a las mujeres.
- Fortalecimiento de organizaciones regionales y locales de mujeres.
- Participación política activa en instancias de toma de decisiones.
- Exigibilidad de los derechos a través de la movilización social.
- Incidencia en los procesos de paz, al hacer visible el impacto que tiene el conflicto armado colombiano en la vida de las mujeres.

En cumplimiento de estos ejes de actuación, la Red Nacional ha desarrollado procesos de formación en derechos humanos en las diferentes regiones. En el campo de la incidencia política, ha impulsado la implementación de la Ley 581, de 2000, o Ley de Cuotas; de la Ley 1257, de 2008, referida a las distintas formas de violencias y discriminación hacia las mujeres; y de planes de desarrollo nacional y local. La defensa de los derechos humanos, como es la libre opción de la maternidad, y de los derechos sexuales y reproductivos, del derecho a la integridad y la autonomía y de los derechos civiles, ha sido importante para adelantar los intereses estratégicos de las mujeres y su posicionamiento como ciudadanas y actrices políticas, además de contribuir al fortalecimiento del movimiento social de mujeres. La Red también participa activamente en los procesos de defensa de derechos humanos y políticos, en la construcción de la paz, y en el acompañamiento social, político y jurídico a las mujeres víctimas del conflicto armado y en situación de desplazamiento. En relación con la sensibilización y transformación de imaginarios y prácticas culturales, se han puesto en marcha diversas campañas; entre ellas, la más reciente ha sido “Sin mi puño y con mi letra”. Porque acabar la violencia contra las mujeres y las niñas también está en manos de los hombres, firmamos el Pacto Masculino contra la Violencia a Mujeres y Niñas.

La Red ha realizado informes de derechos humanos, y participado en aquellos reportes de la sociedad civil a los organismos encargados del seguimiento a acuerdos y pactos en los cuales el gobierno nacional está comprometido. Es relevante para la Red producir reflexión, información y documentación que evidencie un contenido político feminista en la actuación pública y privada de las mujeres, así como la documentación de diferentes vulneraciones al derecho a la vida, la autonomía, la participación política de las mujeres y la puesta en la agenda pública de sus derechos para la transformación de la sociedad y de la democracia.

Durante la última década, los procesos organizados, permanentes, de vindicación de los derechos de las mujeres y los avances en relación con la equidad, tanto en lo normativo como en políticas públicas, han sido factores facilitadores de la renovación de propuestas y de otras formas de abordaje de uno de los aspectos más importantes en la lucha de las mujeres por la autonomía y el reconocimiento, como es la violencia contra las mujeres. Proyectos y programas regionales, nacionales, locales, agendas de incidencia y estudios, han puesto en escena la violencia contra las mujeres como manifestación de toda forma de discriminación y exclusión social, política y económica de la mujer.

El eje de las acciones de la Red es la transformación de las prácticas culturales y causas estructurales tras las violencias hacia las mujeres, a fin de avanzar hacia su erradicación. El camino elegido es repensar tales condicionantes y actuar sobre los escenarios en que se produce el conocimiento y el registro simbólico, social e institucional de las diferentes formas y efectos de la violencia en la vida de las mujeres. En este marco tiene lugar la construcción y formulación de un instrumento de medición como es el Índice de Seguridad Urbana para las Mujeres, cuyo propósito es establecer nuevas relaciones entre variables que evidencian las causas y consecuencias de las violencias de género. Se trata de variables que suelen no ser tomadas en cuenta en los indicadores de violencia que hoy se utilizan. Estos instrumentos por lo general registran las manifestaciones de violencia sin diferenciación de género; y cuando se trata de violencias hacia las mujeres por razones de género, sin mostrarlas como transgresión de los derechos humanos de las mujeres.

Existe otra dificultad para poder dimensionar la violencia contra las mujeres y es la que tiene que ver con el tipo de legislación que se produce para enfrentarla, ya que en la mayoría de los países la legislación que previene, sanciona y busca eliminar las violencias contra las mujeres, las reduce a la intrafamiliar, dándole incluso más relevancia a la violencia contra los niños y las niñas. Los diferentes tipos de violencia contra las mujeres y la violencia de género no son tratados en su justa dimensión, tal y como se señala en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Violencia Contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés) y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Belem do Pará. Muchos de los actos de violencia contra las mujeres no son cuantificados al no estar tipificados en las legislaciones de los diferentes países; en consecuencia no tienen el nivel de denuncia, investigación y justicia que merecen. (CIASE 2010)

## ANTECEDENTES Y AVANCES

La propuesta de un Índice de Seguridad Urbana para las Mujeres tiene su punto de partida en la necesidad de una medición que contenga y relacione variables que den cuenta de la complejidad y multifactorialidad de la seguridad de las mujeres en las ciudades. En su desarrollo, es preciso valorar las condiciones de oportunidad y objetivas que contribuyen a que este

instrumento de medición se integre a un escenario institucional y político y sea utilizado por quienes inciden en las políticas públicas. Ya existen a la fecha algunos escenarios que contribuyen a este propósito. Entre ellos:

- Aprobación de Ley 1257, de 2008, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.
- Institucionalización de la Política Pública de Mujer y Géneros en la ciudad de Bogotá y otras cinco ciudades del país.
- Consolidación de la Mesa Diversa y del Consejo Consultivo de Mujeres en el distrito, y de otras figuras de interlocución de las mujeres organizadas con la institucionalidad y los gobiernos locales.
- Incidencia de las mujeres organizadas y del Programa Regional en el Plan de Desarrollo, con especial énfasis en los temas de violencias de género; la conformación de Casas Refugio para mujeres violentadas, la creación de Casas Respiro para cuidadoras de personas dependientes, la ampliación de las Casas de Igualdad de Oportunidades a nuevas localidades.
- Aprobación por la Administración Distrital del Acuerdo 421, de 2009, por medio del cual se reglamenta el Sistema Integral de Protección a las Mujeres Víctimas de Violencia en los espacios público y privado. En este acuerdo participan las Secretarías Distritales de Integración Social, Salud, Desarrollo Económico y Gobierno.
- Incorporación de la perspectiva de género en el proceso de revisión del Plan de Ordenamiento de Territorial (POT).

Paralelamente, la medición de las violencias contra las mujeres en la ciudad es una necesidad que se origina y sustenta en las diferentes convenciones y pactos internacionales con los cuales el gobierno se ha comprometido para monitorear los avances en las estrategias diseñadas para su erradicación. Se busca avanzar en encontrar nuevas fuentes y formas de medición de las violencias de género, de forma tal que puedan hacerse diagnósticos que den cuenta de las diferentes formas de violencia (características, causas y consecuencias) y de los avances en las políticas públicas diseñadas para su prevención, tratamiento y eliminación (CEPAL 2006: 183). En este sentido, aunque no se tenga suficiente información estadística al respecto, además de lo ya reconocido en las convenciones, convenios y conferencias internacionales, diversos estudios de mujeres y género han logrado hacer visible que efectivamente las mujeres están, viven, disfrutan o sobrellevan las ciudades de modo diferente (CIASE 2010).

## **EL ÍNDICE DE SEGURIDAD URBANA PARA LAS MUJERES EN EL PROGRAMA “CIUDADES SIN VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES”**

Entre las diferentes formas de relación de las mujeres con la ciudad, muchas están basadas en su condición de exclusión y en las múltiples discriminaciones y violencias de que son objeto en los espacios público y privado, situaciones consideradas naturales o casuales. Frente a esta realidad, tantas

veces comentada, se ha hecho necesario generar nuevos métodos y fuentes de información cuantitativa, que a su vez generen análisis cualitativos y orienten cambios culturales y sociales. Tal es la propuesta de medición de las violencias urbanas contra las mujeres materializada en el Índice de Seguridad Urbana para las Mujeres.

Esta medición es, como todo indicador, una herramienta diseñada a partir de datos y relaciones identificadas que cumplen criterios de fiabilidad, periodicidad, contrastación; y que dotan de sentido y facilitan la comprensión tanto de la información como de su posterior aplicación en procesos de decisión e incidencia política. Además, esta relación de variables (causas y expresiones) expresadas en forma sintética (Índice), permite monitorear desarrollos, avances, regularidades y frecuencias de ocurrencia de las vulneraciones a derechos, de resultados, impactos y cambios generados por las políticas o la acción institucional.

### Marco conceptual del Índice de Seguridad Urbana para las Mujeres

La seguridad urbana está adscrita al reconocimiento y la garantía en el ejercicio de los derechos propios de la ciudadanía. Existen acuerdos y normas de convivencia ciudadana, tanto en Bogotá como en otras ciudades y localidades colombianas, que nos hablan de la importancia que tiene para una sociedad garantizar la armonía y el trámite de los conflictos propios de la búsqueda de oportunidades de realización tanto de individuos como de colectivos.

Un punto de partida insoslayable en materia de derechos ciudadanos —entre ellos el derecho a la seguridad urbana— es el reconocimiento explícito de las diferencias que se dan entre hombres y mujeres, y por razones de género, en múltiples ámbitos. De los que aquí nos interesan, podemos nombrar específicamente el uso de los espacios y servicios públicos, la movilidad al interior de las ciudades, el intercambio social y económico, la exposición a riesgos y vulneraciones, tanto por parte de quien las ejerce como de quien es víctima. Este enfoque implica la comprensión de la ciudad como un espacio que expresa las discriminaciones de género, edad, diversidad sexual, etnicidad. A la vez, lleva a una concepción de seguridad que no se limita a la coerción y las normas, sino que apunta al desarrollo de procesos y contenidos de solidaridad, autonomía y cambios sociales y culturales, traducidos en políticas públicas. En este sentido, la seguridad urbana con enfoque diferencial requiere de condiciones específicas para la restitución de los derechos de las mujeres y, de manera particular, para su acceso a las ofertas de atención en tanto objeto de las violencias que experimentan por la sola razón de su género.

La seguridad ciudadana es una de las dimensiones de la seguridad humana y por lo tanto del desarrollo humano e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y

el escenario regional e internacional. La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados. (CIDH-OEA 2009: ix)

Se ha avanzado en la investigación e interpretación de los modelos cuantitativos de explicación social. También en la construcción de políticas públicas se ha hecho evidente la urgencia de hacer visibles en los ámbitos políticos y técnicos las vulneraciones a derechos de las mujeres. De esta forma, la medición de los riesgos, la frecuencia de los eventos, el tipo de agresor y la relación con él, las formas de violencia, las restricciones para la ampliación de oportunidades, los mecanismos ineficientes para la atención de las víctimas, además de la lectura de estas manifestaciones de violencia desde el enfoque diferencial y de género y como integradas a las decisiones de seguridad urbana, provocarían cambios en el tipo de acciones y resultados esperados para la eliminación de la exclusión social. También implicarían cambios en aquellas prácticas públicas y privadas que perpetúan las causas de la discriminación de género y la posición de desventaja de la mujer como actora política.

Ya existe, para medir las desigualdades sociales y económicas entre hombres y mujeres, el Índice de Desarrollo ajustado por Género (IDG), que utiliza las mismas variables básicas que el Índice de Desarrollo Humano (educación, salud, ingresos), pero refleja las desigualdades en términos de progreso entre mujeres y hombres. También se cuenta con el Índice de Potenciación de Género (IPG), el cual mide oportunidades de las mujeres (participación política y económica, control de recursos y toma de decisiones). Estos instrumentos han contribuido al análisis sociométrico y a la toma de decisiones por parte de organismos multilaterales y gobiernos nacionales en materia de procesos de inclusión y disminución de brechas de participación política y de educación para las mujeres. Han llevado a priorizar derechos relacionados con mejorar las condiciones de salud y sociales de las mujeres y su inserción en el campo del trabajo. Desafortunadamente, aún no se afectan aspectos estructurales de las desigualdades de género y se mantiene el “techo de cristal” —aquel obstáculo invisible en la vida de las mujeres—, que les impide avanzar en la política y el trabajo. Perduran las jornadas y responsabilidades familiares laborales extensas y la poca valoración del trabajo de cuidado y de reproducción social, escenarios donde se reproducen las violencias de género.

Para el caso colombiano, la discriminación y violencias que viven las mujeres se ven exacerbadas por los efectos que tiene el conflicto armado en sus cuerpos y vidas. La situación de guerra interna se traduce para las mujeres en desplazamientos forzados, en restricción de libertades, recorte de oportunidades de participación política, pero especialmente en violencia sexual e intrafamiliar, condiciones que se ven agravadas en las ciudades por las limitaciones en la atención y protección de los derechos a las mujeres víctimas de violencia.

## Construcción del Índice de Seguridad Urbana para las Mujeres

Las variables e indicadores desarrollados hasta ahora para medir la violencia urbana no dan cuenta integral de dos aspectos relativos a la violencia de género necesariamente relacionados: i) las condiciones sociales y culturales que originan esta forma específica de violencia, esto es, aquella dirigida a las mujeres por la sola razón de su sexo; y ii) las acciones necesarias para su erradicación.

En estas condiciones, el Índice de Seguridad Urbana para las Mujeres (ISUM) se ocupa precisamente de relacionar variables relativas a las formas de violencia a las que están expuestas las mujeres en la ciudad, variables socioeconómicas que aumentan el riesgo de violencia, y la infraestructura institucional que permitiría la atención y restitución de derechos de la mujer. La información que alimenta el Índice es estandarizada para el tipo de variables utilizado por las instituciones que la capturan y hacen análisis de información en el tema de violencias en la ciudad. Esto permitirá generar una medida con posibilidades reales de ser aplicada por entidades públicas, privadas y, en su carácter político, por las organizaciones y agendas de mujeres a nivel nacional y local.

El Índice está compuesto por tres subíndices,<sup>2</sup> cada uno de los cuales se describe en tres o cuatro variables. Estos tres subíndices no solo integran los registros institucionales de violencias urbanas y contra las mujeres, con limitaciones por la definición de ellas y la disponibilidad de información; además, buscan mostrar una forma de cuantificación de algunas de las causas y situaciones colaterales que profundizan y perpetúan las manifestaciones de violencia contra las mujeres en espacios urbanos.

Las particularidades conceptuales de la propuesta de medición permiten hacer un análisis de los tres subíndices por separado y esto posibilita una medición desagregada de la problemática. La propuesta permite también hacer una agregación de los tres subíndices y así simplificar la comparación de los resultados a nivel transversal y temporal. Los subíndices definidos son:

- *Subíndice de Violencias de género.* Contenido: Tasas de homicidios a mujeres, de dictámenes sexológicos a mujeres, de lesiones interpersonales contra las mujeres, de violencia intrafamiliar contra las mujeres, de hurtos hacia las mujeres y tasa de inasistencia alimentaria.
- *Subíndice de Discriminación.* Se trabaja con dos índices: el Índice de Igualdad de género, desagregado en índices de discriminación salarial, discriminación en acceso a la salud, global de participación en el mercado laboral/relativa; y el Índice de potenciación de género (participación política y poder para la toma de decisiones, y participación económica y poder para la toma de decisiones).
- *Subíndice de Acceso a la justicia.* Se refiere a impunidad social (no denuncia) e institucional de acuerdo con las tres etapas del proceso

<sup>2</sup> Subíndice: fórmula matemática simple cuyo valor sirve de referente para establecer la variación que en el tiempo y en el espacio ha tenido el fenómeno que se quiere medir.

penal, y a la capacidad institucional para la recepción de denuncias (número de funcionarios o funcionarias encargadas de recibir y procesar denuncias).

En el proceso de construcción del Índice se ha avanzado en la conceptualización acerca de las violencias urbanas contra las mujeres y en la definición de los ámbitos en los cuales aplicaría, en consonancia con las reflexiones y acciones puestas en marcha al interior del Programa Regional y la experiencia particular en la ciudad de Bogotá. Su elaboración ha implicado un proceso permanente que combina la indagación documental, la revisión de registros y datos, la valoración y decantación de fuentes de información e informes públicos, la consulta e intercambio con actores institucionales y sociales —incluidas las organizaciones de mujeres de Bogotá, Medellín, Buenaventura, Cartagena y Pasto—, con expertos y expertas en el campo estadístico y del enfoque de género, y con instituciones responsables de la producción de información y generación de políticas públicas. En el camino se ha ido acogiendo recomendaciones y precisiones políticas, conceptuales y técnicas, pero también acotando sus posibilidades estadísticas y conceptuales, para lograr una medición ajustada a los requerimientos de su uso especializado y de insumo para la incidencia política.

Las fuentes de información a que hacemos referencia son instituciones públicas y privadas que alimentan los informes oficiales sobre la seguridad y la violencia en el país.<sup>3</sup> Una de estas instituciones y sus informes son la base para cada subíndice, atendiendo a la homogeneidad en la nominación de delitos e infracciones que son comunes y están registrados y estandarizados. Con ellos se arma el cuerpo de línea base para el índice, garantizando así la pertinencia y solidez técnica de la medición.

En los informes de avance del proceso de construcción ISUM se hace la siguiente caracterización de la información con la cual se cuenta: las bases de datos disponibles para ser referencia van desde el año 2004 hasta 2008 e involucran a trece ciudades colombianas; la periodicidad es anual para la información suministrada por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML y CF) y la Policía, mientras que la información suministrada por la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) tiene una periodicidad quinquenal. Para el caso de datos suministrados por la Fiscalía, es necesario hacer un acercamiento para determinar desde qué año se cuenta con la información necesaria.

La etapa actual del ISUM es la realización de una aplicación piloto en trece ciudades de Colombia (Barranquilla, Cartagena, Montería, Cúcuta, Bucaramanga, Bogotá, Pasto, Cali, Buenaventura, Manizales, Pereira, Medellín y Villavicencio). Con esta aplicación se espera hacer la prueba de las fuentes y la comparación de periodos y nominaciones aplicadas a los delitos;

---

3 Las fuentes consideradas son: el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Departamento Nacional de Estadística (DANE), Profamilia (Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDS), el Ministerio de Protección Social y las Secretarías de Salud, Educación y de Gobierno en las diferentes ciudades; el Centro de Investigaciones Criminológicas (CIC) de la Policía Nacional, y la Fiscalía General de la Nación.

también establecer las posibles relaciones y cruces entre diferentes variables de los subíndices. Con la información decantada y organizada, se hace el análisis de información, combinándolo con la revisión y diagnóstico de las fuentes de información estadística existentes para las ciudades de Bogotá, Buenaventura, Cartagena y Pasto, contextualizando tanto el territorio como la capacidad institucional responsable en el abordaje de los delitos relacionados con la violencia de género en estas ciudades. Con este análisis se producirá un primer resultado del Índice, que cumpla —como en toda medición— con las condiciones de aplicabilidad y comparación en periodos y lugares diferentes, de confiabilidad y claridad de lo que espera mostrar y, especialmente, de pertinencia, por su proyección política y utilidad técnica.

En estos diálogos institucionales en torno al desarrollo del Índice, la pregunta de fondo y que da contenido y solidez a la propuesta está resumida en el siguiente comentario de Miguel Serrano, participante en este proceso de diseño: “Si el propósito de un índice es establecer un parámetro técnico para la toma de decisiones técnicas, entonces la prioridad en el diseño del índice tendrá que ponerse en la pertinencia, la complejidad y la precisión. Si, por el contrario, el propósito del índice es establecer un parámetro técnico para la toma de decisiones políticas, la prioridad tendrá que ponerse en la capacidad de inclusión, con miras a que pueda acumularse la mayor fuerza en los procesos de negociación política (que incluyen elementos técnicos, pero que no están gobernados por estos, sino por los intereses de los actores y actoras)” (Memorias de las reuniones de validación de la propuesta, 2010).

La pregunta sobre la utilidad y proyección del ISUM lleva a la Red Nacional de Mujeres a valorar este producto técnico como una herramienta de gran potencial político para la incidencia en las decisiones de política social, y en particular del derecho a una vida libre de violencia, a la autonomía y la movilidad segura para las mujeres en la ciudad. Es también para la Red motivo de intercambio con otros aliados que participan en el Programa Regional, como lo es el Observatorio de Género y Violencia que se está desarrollando desde Chile, en el marco de la estrategia de producción de conocimiento. También intercambio con entidades locales, como son la Secretaría de Gobierno, el Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC), el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMLCF) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), principalmente en razón de su rol estratégico en la producción de información.

El carácter político de esta medición también está en que se constituye en soporte para generar transformación de prácticas, lenguajes, roles y posiciones de hombres y mujeres en las relaciones sociales y culturales. Puede desempeñar tal función en cuanto evidencia tanto los efectos de las violencias ejercidas sobre las mujeres en espacios públicos y privados de la vida urbana, como los riesgos específicos relacionados con su posición en la estructura social. Ello se hace patente al establecerse relaciones entre factores y barreras que afectan en particular a las mujeres para acceder a mecanismos de protección y ejercicio de derechos, y consecuentemente, constituyen obstáculos para su participación política en cuanto ciudadanas.

En este sentido, el Índice contribuye a una relectura de la realidad, una visión que es comprensible y confiable para quien posee capacidades técnicas y de decisión; sirve también para la acción colectiva e institucional que demanda iniciativas de seguridad y protección de las mujeres en la ciudad, así como para su inclusión en los escenarios urbanos.

Terminado el proceso de prueba del Índice, se elaborará un informe de resultados y análisis de las violencias urbanas en cinco ciudades, el cual se presentará, con las entidades participantes y el liderazgo de la Red y CIASE, ante las organizaciones de mujeres y las instituciones productoras de información y de políticas públicas. Se espera que tanto la metodología desarrollada como el Índice en tanto tal, puedan ser adoptados por entidades públicas y organizaciones multilaterales para la medición de las violencias de género en las ciudades, además de ser aplicados tanto en el Observatorio Regional del Programa “Ciudades sin violencia hacia las mujeres”, como en otras ciudades donde este se ejecuta.

Nos interesa, además, hacer una socialización a través de una pieza comunicativa y acciones pedagógicas con las mujeres de organizaciones, redes y plataformas, en al menos los siguientes aspectos del uso del Índice: i) como herramienta de apoyo a la incidencia política en el ámbito local y nacional; ii) como instrumento para el registro y medición de las violencias de género hacia las mujeres en la ciudad; iii) aplicado a la formulación de políticas públicas de erradicación de las violencias contra las mujeres y en las de seguridad ciudadana.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CIASE – Corporación de Investigación y Acción Social y Económica. 2010. *Documento Conceptual y Técnico: Propuesta de medición de las violencias urbanas contra las mujeres*. Bogotá: Red Nacional de Mujeres, CIASE.
- CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Unidad Mujer y Desarrollo. 2006. *Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género*. Coordinado por Sonia Montaña. Santiago de Chile: CEPAL, UNIFEM, UNFPA. Recuperado de [http://www.unfpa.org/sv/dmdocuments/Produccion\\_uso\\_indicadores\\_genero\\_UNFPA\\_UNIFEM\\_CEPAL.pdf](http://www.unfpa.org/sv/dmdocuments/Produccion_uso_indicadores_genero_UNFPA_UNIFEM_CEPAL.pdf) (25 marzo 2011).
- CIDH-OEA – Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos. 2009. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 diciembre 2009. Recuperado de <http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf> (25 marzo 2011).



# Incorporación de la violencia de género en las políticas de seguridad: debates y desafíos

La experiencia de la Guardia Urbana Municipal, Rosario, Argentina

---

Mara Nazar  
Natalia Pomares<sup>1</sup>

El Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos” (en adelante el Programa Regional),<sup>2</sup> se planteó como estrategia comprometer en sus postulados a la mayor cantidad de actores de nivel local / territorial, como premisa para garantizar los resultados que se proponía alcanzar. Uno de los actores estratégicos identificados en la ciudad de Rosario fue la Guardia Urbana Municipal (GUM). Fue así que, en articulación con el gobierno local, se desarrolló un proceso de trabajo cuya meta fue incorporar la atención y prevención de la violencia de género en las prácticas de la GUM, e institucionalizar, a través de un protocolo de actuación, “las acciones de sus agentes orientadas a prevenir y atender situaciones de violencia y maltrato hacia las mujeres en la ciudad”.<sup>3</sup>

En este proceso se lograron resultados, y también se plantearon dificultades y nudos críticos, que en conjunto permiten construir algunos aprendizajes con respecto a las acciones que llevan a cabo los gobiernos locales a fin de promover ciudades más seguras para las mujeres. Al mismo tiempo, abren interrogantes y desafíos relativos a la necesidad de garantizar la sostenibilidad de los procesos de transformación en contextos institucionales y políticos cambiantes.

El presente artículo tiene como objetivo compartir algunas reflexiones e interrogantes en relación con el proceso desarrollado con la GUM, para así

---

1 Mara Nazar y Natalia Pomares integran el equipo del Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina (CISCSA).

2 El Programa Regional es implementado en Rosario por la Red Mujer y Hábitat de América Latina a través de CISCSA, con apoyo de UNIFEM (ONU Mujeres) y AECID (*Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*), en articulación con el Programa Ciudades Inclusivas y Género, financiado por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres (UN-Trust Fund to End Violence against Women).

3 Art. 1° del Protocolo de Actuación de la Guardia Urbana Municipal, establecido mediante Decreto 2621, de la Intendencia Municipal de Rosario, 17 diciembre 2008. Disponible en <http://www.rosario.gov.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=54429> (recuperado 18/01/1011).

avanzar en el fortalecimiento de políticas públicas de seguridad ciudadana que comprometan a actores clave del gobierno local, aportar a su realización, y contribuir a la posible replicación de la experiencia en otras ciudades.<sup>4</sup>

Con el objetivo de analizar el proceso desarrollado, se abordan los siguientes temas:

- a) Contexto del gobierno local, en el momento de creación de la Guardia Urbana Municipal.
- b) Imaginarios sociales que subyacen en las respuestas de las políticas de seguridad en Rosario.
- c) La seguridad de las mujeres en la ciudad.
- d) La Guardia Urbana Municipal como un actor estratégico.
- e) Las estrategias elegidas.
- f) Las etapas del proceso.
- g) Aprendizajes y desafíos pendientes.

## CONTEXTO DEL GOBIERNO LOCAL EN EL MOMENTO DE CREACIÓN DE LA GUARDIA URBANA MUNICIPAL

La Guardia Urbana Municipal fue creada como fuerza de seguridad en el año 2004 por el Decreto Municipal N° 1883. La idea nació en los Consejos Participativos de Distrito, en el marco del Programa Presupuesto Participativo del Municipio.<sup>5</sup> Su creación fue coincidente con una época de crisis institucional que afectó a todo el país, que ponía fin a un periodo de democracias intermitentes en que la credibilidad de la representación política estaba fuertemente cuestionada.<sup>6</sup>

Al iniciarse la implementación del Programa Regional, y desde su perspectiva, el gobierno local de Rosario presentaba a su favor la continuidad en la gestión, desde hacía cuatro periodos, de una administración progresista caracterizada por el desarrollo de programas de inclusión social y equidad de género. Esto, entre otros motivos, sirvió de base para ser seleccionado e incorporado al Programa. A lo anterior se sumaban otros factores propicios, como la existencia del Área de la Mujer, dependiente de la Secretaría de Promoción Social, con veinte años de trayectoria y reconocimiento; la im-

---

4 Esta experiencia ya ha sido difundida a las distintas ciudades donde se desarrolla el Programa Regional, despertando interés y generando demandas respecto de los productos logrados, el proceso realizado y los materiales de capacitación.

5 El Presupuesto Participativo (PP) es una herramienta participativa de la gestión local y de la democracia, que se inició en el año 2002 y evoluciona año tras año. Cada vecino y vecina decide con su participación qué obras o proyectos se van a ejecutar en la ciudad.

6 La consigna "que se vayan todos" del año 2001, fue el eslogan que sintetizaba el sentir de la ciudadanía y significó la caída del gobierno, con *piquetes* y *cacerolazos* (manifestaciones y asambleas de la población en la calle), como protesta social que puso en cuestión todo el sistema político/institucional de la Argentina. Estas "situaciones de catástrofe" fueron categorizadas así por Lewkowicz (2004), no solo por el derrumbe de todo un conjunto de instituciones, sino por el desfondamiento del suelo sobre el cual el edificio social se apoyaba.

plementación del Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades; y avances en la legislación,<sup>7</sup> entre los que destaca la creación del Servicio Municipal de Atención a Víctimas de Violencia Sexual, en el año 2003. Por su parte, el Área Mujer desarrollaba, y continúa desarrollando, programas de atención y prevención de la violencia hacia las mujeres.<sup>8</sup>

Para la creación de la GUM, el gobierno municipal tomó como antecedentes otras experiencias de seguridad en el ámbito nacional e internacional; se analizaron concepciones teóricas sobre la problemática de la seguridad ciudadana y se inició un proceso de consulta con expertos y expertas y con vecinos y vecinas de la ciudad que participaban en las Asambleas del Presupuesto Participativo.

Para crear el cuerpo de agentes que se integrarían a la GUM, se realizó un proceso de selección interna en el que se inscribieron empleados municipales. Como resultado de este proceso fueron seleccionadas 250 personas, que participaron en un intensivo proceso de capacitación. Esta fase se orientó a desarrollar capacidades en los guardias urbanos para una mejor comprensión de la realidad, que les permitiera enfrentar los desafíos de seguridad y convivencia urbana en el marco de una acción democrática, participativa y de servicio a la comunidad.

La GUM fue diseñada para que sus miembros estuvieran en contacto directo y cotidiano con la población, apoyados por instrumentos como la mediación y la negociación, sin portar armas. Se promovía el no uso de la fuerza física, la presencia las 24 horas del día en calles, plazas, parques y paseos de la ciudad de Rosario, en articulación con otros organismos y áreas del Municipio. En este marco, se le asignó la misión de "consolidar la presencia del estado municipal en la vía pública para promover mejores condiciones de seguridad a través de la prevención, la educación, el control y la estricta aplicación de las normativas municipales".<sup>9</sup> También es parte de su misión aunar esfuerzos en pos de la construcción de una sociedad más justa, equitativa y segura, donde se garantice una mejor calidad de vida a la comunidad, fundamentada en la inclusión social, el respeto a la libertad y el disfrute de los espacios públicos.<sup>10</sup>

7 Ley Provincial 11.529, De Protección contra la violencia familiar, 1998; Ley Provincial 11.948, De acoso sexual, sancionada el 8 de noviembre de 2001; Ordenanza Municipal N° 6238, 18 de septiembre de 1996, crea el Programa de Prevención, Erradicación y Asistencia de la Violencia Familiar; Ordenanza N° 7.585, 14 de octubre de 2003, crea el Servicio Municipal de Atención a Víctimas de Violencia Sexual en la ciudad de Rosario, a cargo del Programa de Salud Integral de la Mujer, dependiente de la Secretaría de Salud Pública.

8 El Área Mujer desarrolla el Programa de Violencia de Género, que posee cuatro componentes: Teléfono gratuito de asesoramiento y consulta, Atención en los seis distritos de la ciudad, Dos albergues para urgencias y riesgo, y Campañas de prevención y promoción de derechos de las mujeres a vivir una vida sin violencia. Entre los otros programas que gestiona está, por ejemplo, el de Equidad educativa para mujeres adolescentes y jóvenes embarazadas. También realiza acciones referidas a derechos sexuales y noviazgos sin violencia. Es importante señalar que el Área de la Mujer modificó la denominación del Programa de atención de violencia familiar, pasando a nombrarlo Programa de atención de violencia de género.

9 Véase <http://www.rosario.gov.ar/sitio/lugaresVisual/verLugar.do?id=2276> (recuperado 19/01/2011).

10 Para información completa sobre la institucionalidad de la Guardia Urbana Municipal,

## IMAGINARIOS SOCIALES QUE SUBYACEN EN LAS RESPUESTAS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD DE ROSARIO

El derecho a la ciudad para todos sus habitantes —el derecho a transitarla, a apropiarse de ella, a disfrutarla— es uno de los principios que están siendo vulnerados en estos últimos años en muchas ciudades de la región. La ciudad de Rosario no escapa a esta tendencia mundial, pese a que cuenta con legislación y políticas públicas para garantizar una ciudad inclusiva.

La inseguridad se ha constituido en uno de los problemas que más preocupan a la opinión pública y a los gobiernos. Los medios de comunicación masivos instalan y refuerzan un sentimiento de inseguridad y vulnerabilidad colectiva ante la violencia y el delito. Esta situación genera formas de pensar y actuar, a nivel individual y colectivo, que vinculan “mayor seguridad” con “más fuerzas de seguridad”, y demandan acciones de represión a determinados grupos sociales estigmatizados como “peligrosos”, generalmente coincidentes con los sectores con mayores carencias materiales de la sociedad. De esta manera, la seguridad se construye socialmente como un “bien” posible de adquirir por algunos sectores sociales mientras otros quedan excluidos, con el corolario de la restricción del ejercicio de numerosos derechos. Dados estos parámetros, las políticas de seguridad se traducen en políticas sectoriales específicas, situación que deja fuera la complejidad del tema, cuyo enfrentamiento requiere la articulación de múltiples políticas. Como sostiene Falú (2009:26, n. 12), “hoy en día la ‘seguridad’ se privatiza y mueve alarmantes sumas de dinero (...), dentro de la lógica del mercado (...), se transforma muchas veces en generadora de las violencias que dice combatir”.

En este contexto, la ‘realidad’ —la realidad urbana— aparece como inherentemente insegura, situación que se percibe como inevitable y reiterada, con la secuela de sentimientos de variados grados de miedo y resignación. En la búsqueda de seguridad, en la mayoría de los casos se favorece la aceptación de propuestas conservadoras y autoritarias —como el simple aumento de personal policial—, que no posibilitan ninguna transformación de la realidad social. Así lo han evidenciado numerosos estudios, que muestran cómo las salidas autoritarias no han resuelto el problema de la inseguridad.<sup>11</sup>

Los medios de comunicación refuerzan esta visión de la ciudad como lugar de peligro y construyen un relato descontextualizado a través de la exhibición de episodios puntuales, sin referirlos a causas estructurales que permitan entender el contexto generador de violencias, con lo que contribuyen a incrementar la sensación de miedo e impotencia. En relación con las conductas sociales, esta percepción subjetiva ha implicado una restricción en el uso de los espacios públicos urbanos, especialmente de aquellas zonas donde las ciudades demuestran físicamente fracturas sociales —áreas entre

---

véase <http://www.rosario.gov.ar/>, en particular [http://www.rosario.gov.ar/sitio/lugares-Visual/verLugar.do?id=2276&nivel=Servicios&ult=Se\\_5](http://www.rosario.gov.ar/sitio/lugares-Visual/verLugar.do?id=2276&nivel=Servicios&ult=Se_5) (recuperado 19/01/2011).

11 Véase, por ejemplo, por ejemplo, los trabajo de Rolnik (1999) sobre São Paulo, y de Wacquant (2000) sobre las cárceles.

barrios o también entre zonas de un mismo barrio—. También ha llevado a un aumento de medidas de protección individuales en los domicilios particulares, como rejas, alarmas, seguridad privada, entre otros. De este modo, los espacios públicos se transforman en lugares de tránsito o directamente se evitan, y pasan a ser espacios “ciegos” de la ciudad, lo cual refuerza aún más su peligrosidad. El resultado es una pérdida de los espacios de interacción social, aquellos donde se construye identidad y pertenencia colectiva, lo que favorece el aislamiento y la pérdida de las redes sociales.

En una aproximación a esta situación desde otra perspectiva de trabajo, se considera que cada gobierno construye las políticas públicas que dan respuesta a los hechos delictivos según sea la forma en que cada sociedad los define. Por ejemplo, Bernardo Kliksberg, consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), categoriza los delitos en tres grandes grupos. Reconoce, en primer lugar, los causados por el “crimen organizado”; en otro conjunto ubica a la “criminalidad de jóvenes”; y en el tercer tipo identifica la “violencia doméstica”. Dado este enfoque, sostiene que para enfrentar los delitos del crimen organizado habrá que modernizar la justicia y la policía, áreas tradicionales en el tema de la seguridad, y apoyar a los cuerpos policiales. Para disminuir lo que él llama la “delictualidad joven”, habrá que invertir recursos que amplíen el sistema educativo y mejoren el mercado del trabajo, asignando mayor presupuesto a áreas de desarrollo social y educación, ámbitos no tradicionales en el tema de seguridad. En el caso de la violencia doméstica, afirma que “su génesis tiene que ver con la cultura del machismo y con el modo en que esas estructuras han permeado las instituciones que deberían dar respuesta” (Kliksberg 2010: s/p).

En este último caso, el de la violencia intrafamiliar, si bien algunos autores, como el recién citado, la reconocen e incluyen en la clasificación de los hechos delictivos, no consideran algunas manifestaciones de la misma, con el resultado de que sigue naturalizada. Con este enfoque se corre el riesgo de ‘invisibilizar’ la violencia específica hacia las mujeres, y otros tipos de violencias que no ocurren en el marco del hogar. Por el contrario, al nombrar la violencia que viven las mujeres en las ciudades como ‘violencia de género’, se amplía la diversidad de modos de abordaje, a veces comprometiendo áreas específicas del gobierno local y, en otras ventajas, transversalizando la perspectiva de género a toda la gestión gubernamental. Estos programas y proyectos conceptualizan que la génesis de estas violencias es la cultura patriarcal que ha teñido las lógicas de las instituciones que deberían dar respuestas a dicho flagelo, y que sigue sosteniendo la naturalización, la aceptación social y la impunidad de las violencias.

Si bien se ha avanzado mucho en el tema de los derechos de las mujeres, compartimos con Ana Falú la siguiente reflexión: “en general se trata de avances híbridos, no debidamente legitimados ni jerarquizados, sin suficientes recursos y con una escasa capacidad de incidir en el cambio social, simbólico y cultural que implica avanzar en la igualdad de los derechos para mujeres y varones” (Falú 2009:21).

Durante el periodo 2002 a 2010, el gobierno local de la ciudad de Rosario ha ido interpretando las demandas de ciudadanas y ciudadanos, y variando

su enfoque de trabajo en políticas de seguridad. En una gestión que evidencia el debate al interior del cuerpo de funcionarios, algunos sostienen la necesidad de orientar el gasto de recursos para ejercer más control, un enfoque tradicional de la seguridad pública que plantea una seguridad más restrictiva. Otros, por el contrario, evalúan la posibilidad de invertir en proyectos de inclusión social, con un enfoque integral basado en aportes en las áreas de salud y educación que les generen una “segunda oportunidad” a los jóvenes —tanto varones como mujeres— estigmatizados como “los peligrosos”, y lleven a bajar la desocupación y la deserción escolar.

En relación con las violencias que viven las mujeres en la ciudad, la estructuración de la GUM en su modalidad actual es una propuesta promisoriosa de cambios en las vías de intervención en seguridad urbana. Mientras, en sus orígenes, la Guardia Urbana Municipal era un organismo que no contemplaba la situación específica de las mujeres en la ciudad, a lo largo del proceso de trabajo de capacitación de los agentes, llevado a cabo en el marco del Programa Regional en conjunto con el gobierno local, se constituyó en un recurso más de la red institucional del municipio para la atención y prevención de la violencia.

## LA SEGURIDAD DE LAS MUJERES EN LA CIUDAD

La ciudad es uno de los lugares donde la violencia hacia las mujeres se expresa en su vida cotidiana. Desde esta perspectiva, la violencia urbana hacia las mujeres comprende tanto las violencias que transcurren en el ámbito de la vivienda como aquellas que, teniendo lugar en el espacio público —calles, peatonales, plazas, transporte—, se experimentan o perciben como amenazas ciertas. En este carácter, ejercen un efecto de restricción en el acceso y uso de la ciudad y del propio barrio y, en consecuencia, son limitantes de la ciudadanía de las mujeres, en cuanto condicionan sus posibilidades de participar.<sup>12</sup>

En el caso específico de la ciudad de Rosario, la línea telefónica gratuita (Teléfono Verde), componente del Programa de Atención a la Violencia del Área de la Mujer, recibió, a lo largo del año 2010, 4 mil consultas, de las cuales 85 por ciento fueron realizadas por mujeres en situaciones de violencia.

La violencia hacia las mujeres expresa la persistencia de la desigualdad existente en nuestra sociedad, basada en estereotipos de género que tienden a perpetuar las conductas de dominio que se derivan de ellos, manifestándose en los distintos ámbitos sociales. Muestra de esta situación general son las variadas conductas agresivas que se producen a diario en los espacios públicos de la ciudad, actos hostiles hacia las mujeres —generalmente de índole sexual— realizados por varones, y que no siempre son percibidos

12 En el año 2010, se registró un promedio de dos femicidios al mes en la provincia de Santa Fe, de la cual Rosario es la ciudad más importante. Véase INDESO-Mujer (Instituto de Estudios Jurídico-Sociales de la Mujer, Rosario), “Informe sobre femicidios en Argentina” (2010), en <http://www.indesomujer.org.ar/imagen/femicidios2010.pdf> (recuperado 19/01/2010).

Cuadro 1 Consecuencias de la violencia



y nombrados como delitos. Incluyen ofensas y comentarios sexuales, así como aquellas situaciones extremas que aparecen a manera de la punta del iceberg de esta violencia: la violación o el acoso sexual.

En una investigación cualitativa llevada a cabo el año 2004 en la ciudad de Rosario (CISCSA 2005), las mujeres entrevistadas señalaron tres grandes formas de violencia urbana:

- Un mayor grado de violencia —física o verbal— en los robos y asaltos, respecto de lo cual las mujeres señalan la existencia de la amenaza y posibilidad de abuso sexual o violación.
- Las expresiones cotidianas de violencia sexual en el espacio público, como insinuaciones sexuales, ser miradas como objeto sexual, chistes y burlas; o conductas invasivas de su espacio corporal, como los “apoyos” o frotamientos en el transporte público.
- La doble victimización ejercida por el propio Estado en los ámbitos familiares y comunitarios, ya que en general se responsabiliza a las mujeres de la agresión recibida o se subestima la gravedad de la violencia.

La investigación mencionada señala que las mujeres se sienten más inseguras que los varones en la ciudad, por lo que desarrollan diversas conductas de autoprotección, algunas de las cuales implican un uso más limitado de la ciudad en determinadas circunstancias: evitan transitar sin compañía o en horarios nocturnos, a la vez que soslayan ciertos lugares o actividades. Tal limitación afecta sus proyectos vitales, tales como estudiar o trabajar, la recreación o la participación social y política.

Gran parte de las conductas de evitamiento se originan en la forma de socialización temprana respecto del espacio público, un conjunto de normas explícitas o implícitas que lo califican como peligroso para las niñas y mujeres, a las que no les es “permitido” del mismo modo que a los varones. Estas pautas y restricciones obligan a las mujeres a ejercer un continuo control y autocontrol sobre sí mismas y sobre sus acciones cuando transitan o permanecen en el espacio público, tales como elegir su vestimenta, adecuar su forma de caminar y actitudes corporales, seleccionar lugares por donde transitar, ocultar algunas partes de su cuerpo. En algunos casos, llegan a abandonar trabajos (perdiendo ingresos y autonomías económicas), estudios (perdiendo capital educativo que les permita tener otro horizonte de vida), o dejan de participar en actividades recreativas, políticas comunitarias, todo lo cual impacta negativamente en el desarrollo de sus vidas y restringe su ciudadanía (Rainero, Rodigou y Pérez 2006).

Si la violencia y el temor limitan el derecho de las mujeres al uso y disfrute de la ciudad y el derecho a su condición de ciudadanas, también condicionan sus posibilidades de participar en la vida económica, social, cultural y política del país. Frente a tales circunstancias, el Estado debe recuperar su papel de garante y reasegurador de la convivencia social en el ámbito local, y trabajar junto a la ciudadanía en desarrollar nuevamente ámbitos de protección y cuidado de las personas.

## **POR QUÉ CONSIDERAR LA GUARDIA URBANA MUNICIPAL COMO ACTOR ESTRATÉGICO**

Un objetivo central del equipo de trabajo que implementa el Programa Regional en la ciudad de Rosario, en consonancia con los objetivos generales del Programa, fue la generación de políticas públicas de seguridad estructuradas desde la mirada de las mujeres. En este marco de trabajo, se identificó —como ya se ha señalado— a la Guardia Urbana Municipal como un actor estratégico para abordar la problemática de la violencia hacia las mujeres, ya que es parte de las políticas de seguridad del Municipio, dependiente de la Secretaría de Gobierno y con un enfoque de trabajo afín a los principios que orientan la intervención.

La proximidad de este actor a la ciudadanía, el hecho de estar 24 horas en la calle, con móviles disponibles para llegar a los lugares donde se lo requiera, y el teléfono gratuito de su base de operaciones, facilitan a su personal detectar situaciones de riesgo y de violencia que viven las mujeres en la ciudad. En el caso de intervenciones relevantes, el gobierno local promueve la derivación y coordinación con otras áreas competentes en la

materia, ya sea de nivel municipal, provincial o nacional. Entre tales instancias se cuentan, principalmente, el Área de la Mujer, de carácter municipal; la Comisaría de la Mujer, de dependencia provincial; y el sistema de Justicia, de jurisdicción provincial y nacional.

Es notorio que los gobiernos locales presentan ventajas en la implementación de políticas públicas, dado que, al estar próximos a la comunidad, tienen una mejor comprensión de los problemas que la afectan, y a la vez un mayor potencial de articulación de recursos y actores. En este sentido, también tendrían ventajas para detectar y prevenir las situaciones de inseguridad. Sin embargo, no se puede desconocer lo que bien señala Massolo (2009:5, n. 2), en cuanto a que “la política de proximidad no garantiza por sí misma eficiencia, eficacia y respeto a los derechos ciudadanos, sino que depende de factores y condiciones políticas, institucionales, profesionales, sociales y culturales favorables...”.

Con base en estas consideraciones, se identificó como prioritaria la necesidad de sensibilizar y capacitar a agentes de la GUM en relación con la violencia urbana hacia las mujeres, construyendo una visión compartida sobre el posible *rol estratégico* de esta fuerza de seguridad en la atención y prevención de situaciones de violencia hacia las mujeres en la ciudad. Las modalidades de actuación de la GUM, alejadas de las prácticas policíacas y caracterizadas por la resolución de conflictos a través de instrumentos como la mediación y con un enfoque de derechos humanos<sup>13</sup> —la “no militarización” de la seguridad—, fueron condicionantes invaluable que permitieron desarrollar un compromiso con los objetivos del Programa Regional.

## ESTRATEGIAS ELEGIDAS: INSTITUCIONALIZACIÓN Y ARTICULACIÓN

Ante los contextos socio-históricos de democracias con crisis institucionales, que han derivado en políticas sociales de corte asistencialista y clientelares, con discontinuidad en los avances de los derechos ciudadanos y desconfianza en la representación política, el equipo que implementa el Programa Regional ha buscado contribuir a desarrollar prácticas instituyentes —normas, legislaciones, instituciones específicas— que garanticen la exigibilidad del derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia. Las estrategias elegidas para ello fueron la *institucionalización* de las propuestas programáticas y la *articulación* de diferentes instancias municipales en pos del mismo fin: la construcción de una ciudad sin violencias para todas y todos.

En primer lugar, la *institucionalización* de las propuestas del Programa Regional se dio por la vía de la inclusión de la violencia de género como factor que debía modular el funcionamiento de la GUM en sus labores en pos de la seguridad ciudadana, e implicó un cambio en la cultura institucional y en las prácticas de sus agentes. Para ello fue necesario contar con el compromiso de los máximos responsables de las áreas municipales in-

13 El “policiamiento” impacta en la calidad de vida de las personas, tanto de los “sospechados” como de los “protegidos”, restringiendo la libertad de toda la ciudadanía, hombres y mujeres.

Cuadro 2 “Las mujeres no están solas”



volucradas dispuestos a incorporar nuevos conocimientos y herramientas para mejorar el desempeño de organismos a su cargo.<sup>14</sup>

La estrategia aplicada para facilitar el compromiso de los actores gubernamentales y de los actores sociales con la búsqueda de respuesta a la violencia de género e inseguridad de las mujeres en la ciudad, fue posibilitar espacios de encuentro entre ambos grupos. En este sentido, la intervención implicó reconocer a los sujetos individuales y colectivos como sujetos potentes, con recursos propios contruidos en sus trayectorias, preexistentes al Programa Regional.

La segunda estrategia a la que se recurrió, la *articulación*, materializada en un dialogo inter-áreas promovido a través de acciones conjuntas, significó superar el enfoque según el cual las políticas de género se delegaban a un organismo específico,<sup>15</sup> para pasar a un enfoque más integral y abarcador, en que los temas ligados al género están a cargo de diversas áreas y dependencias municipales vinculadas a la materia.

Los espacios de encuentro generados entre el personal de la GUM y el personal del Programa Violencia de Género del Área de la Mujer,<sup>16</sup> así como la sensibilización y la capacitación, posibilitaron una visión de la violencia hacia las mujeres más amplia que la tradicional, como situación que tras-

14 El compromiso manifestado desde el inicio por la Dirección de la GUM con los objetivos del Programa Regional, y una visión compartida sobre el posible rol estratégico de la GUM en la atención de situaciones de violencia hacia las mujeres, fueron factores fundamentales.

15 Las respuestas del municipio a la violencia hacia las mujeres eran exclusivamente responsabilidad del Área Mujer, Secretaría de Promoción Social, a través del Programa de atención y prevención de la violencia hacia las mujeres

16 Los espacios de encuentro convocaron a personal de la GUM, agentes de calle, jefes de turnos, responsables de la base de operaciones, equipos de atención descentralizados del Área Mujer, responsables de los refugios del programa municipal para mujeres que viven violencia de género, personal que atiende el teléfono gratuito de atención a mujeres que viven violencia, y los diversos actores que se iban sumando a la red interinstitucional en las mesa de trabajo para monitorear los casos atendidos.

ciende el espacio privado. Asimismo, estas estrategias permitieron a los distintos actores reconocer-se y reconocer los recursos existentes, generar nuevos, y realizar acciones conjuntas de transformación.

## **LAS ETAPAS DEL PROCESO DE TRABAJO**

Las estrategias señaladas fueron desplegándose y caracterizando las distintas etapas en que se desarrolló el proceso de trabajo:<sup>17</sup>

- Sensibilización del personal de la GUM. Reconocimiento de la violencia de género.
- Construcción del Protocolo de Actuación de la GUM (“Protocolo en casos de violencia y maltrato hacia las mujeres en el espacio público”). Institucionalización de las prácticas.
- Instrumentación del Protocolo. Monitoreo y evaluación.
- Capacitación permanente. Formación de formadores.

### **Primera etapa: Sensibilización del personal de la GUM. Reconocimiento de la violencia de género**

La etapa de sensibilización se diseñó como inicio del proceso de capacitación dirigido a los agentes de la GUM. El objetivo principal fue el reconocimiento, por parte de la institución, de la violencia urbana hacia las mujeres como una problemática social de envergadura, así como de su incumbencia; esto es, definitoria del rol que la GUM podía cumplir a partir de este reconocimiento. Las actividades que se desarrollaron en esta etapa permitieron realizar un diagnóstico más preciso del posicionamiento de las y los agentes respecto de esta materia, así como identificar dificultades en su práctica institucional, tanto referidas a los mitos sostenidos en relación con la violencia hacia las mujeres, como ambigüedades en el rol y función institucional.

El proceso incluyó:

- a) Talleres de sensibilización dirigidos a los y las agentes de la GUM,<sup>18</sup> sobre formas y manifestaciones de la violencia que viven las mujeres, las consecuencias que tiene en sus vidas y en la sociedad, los recursos institucionales y sociales existentes para la derivación y atención de las situaciones de violencia identificadas, los mitos que validan la violencia hacia las mujeres, su deconstrucción y las formas correctas de intervenir ante una situación de violencia. Los talleres se desarrollaron con metodologías participativas, de forma de promover la discusión y el debate sobre los haceres y saberes construidos en las prácticas profesionales de los y las agentes.
- b) Asistencia técnica del Programa de Atención Integral a Mujeres Víctimas de Violencia, del Ayuntamiento de Fuenlabrada, España (con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional

<sup>17</sup> Estas etapas fueron especificadas por Rodigou, Nazar, Pomares y Monserrat (2010).

<sup>18</sup> Se ha sensibilizado y capacitado en la temática a más de 180 guardias urbanos municipales, a fin de que los mismos puedan reconocer las múltiples formas de violencia urbana de género.

al Desarrollo, AECID).<sup>19</sup> Esta asistencia consistió en talleres de transferencia y reuniones de trabajo con la GUM y con el Área de la Mujer del Municipio. El Programa Regional, junto con el Municipio de Rosario, buscó dar impulso al proceso de trabajo que se estaba llevando a cabo con la GUM, a través de la transferencia de conocimientos de una experiencia como la de Fuenlabrada, consolidada en la atención de la violencia hacia las mujeres y que involucra la participación de un organismo de seguridad. Esta instancia permitió:

- Contar con una serie de herramientas para atender la situación de violencia hacia las mujeres en la ciudad, de manera articulada y con posibilidades de mayor efectividad; entre tales herramientas, las siguientes: formas organizativas de articulación, como son las Mesas Políticas y Técnicas de Trabajo; protocolos de actuación de fuerzas de seguridad; fichas de registro de las situaciones de violencia hacia las mujeres.
- Prever dificultades en la elaboración e implementación del Protocolo de Actuación y de las prácticas institucionales en la atención de la violencia.
- Estimular la participación activa y comprometida de directivos y profesionales de las dependencias municipales involucradas, para desarrollar políticas y prácticas en la prevención y atención de las violencias hacia las mujeres.

### **Segunda etapa: Construcción del Protocolo de Actuación. Institucionalización de las prácticas**

El estudio minucioso del Protocolo de Actuación Policial ante casos de mujeres víctimas de malos tratos de la Policía Local de Fuenlabrada, así como de las normativas internacionales y nacionales vigentes para Argentina, permitieron la construcción del Protocolo de Actuación en casos de violencia y maltrato hacia las mujeres en el espacio público, que debe seguir el personal de la Guardia Urbana Municipal y cuyo objetivo es establecer procedimientos en la atención de conflictos de géneros y situaciones de violencia hacia las mujeres. Su implementación significó un gran esfuerzo de coordinación y diálogo entre distintas áreas del gobierno municipal: la GUM y la Secretaría de Gobierno, de la cual depende; y el Área de la Mujer del Municipio, dependiente de la Secretaría de Promoción Social.<sup>20</sup>

19 Se gestionó la participación de la experta Julia García Álvarez, coordinadora del Programa de Atención Integral a Mujeres Víctimas de Violencia del Ayuntamiento de Fuenlabrada, y de Oscar Rodríguez García, de la Policía Local del mismo ayuntamiento. Fuenlabrada es un municipio pionero en las políticas locales contra los malos tratos a mujeres, que aborda el fenómeno de la violencia desde una concepción integral.

20 El Protocolo fue resultado del trabajo de CISCESA en diálogo con la GUM y el Área Mujer, y contó con la colaboración de dos organizaciones feministas locales, especializadas en estudios legales y de género: INSGENAR (Instituto de Género, Derecho y Desarrollo) e INDESO-Mujer (Instituto de Estudios jurídicos Sociales de la Mujer). El Protocolo de Actuación está disponible en [www.rosario.gov.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=54429](http://www.rosario.gov.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=54429) (rescatado 20/01/2011).

Cuadro 3 Recomendaciones para la intervención

**Recomendaciones para la Intervención  
Repensando prácticas**

**Estar atentos/as a las diversas situaciones de violencia hacia las mujeres**

---

**Pensar antes de actuar**

---

**Frenar la situación de violencia que está sucediendo / Dar información**

---

**Tener en cuenta que es una situación de riesgo de vida o integridad física**

---

**No se debe apelar a la conciliación, ya que favorece al agresor y no hay sanción de la violencia**

---

**Atender y escuchar a la mujer, no juzgar, implica una actitud de comprensión y respeto. Puede ser la primera vez que alguien le cree y este es el primer paso para ella.**

---

**La información de derechos y recursos institucionales para las mujeres y de sanciones a la violación de los mismos para los agresores, es fundamental.**

---

**Favorecer la llegada de las mujeres a estos recursos (informar y explicar, acompañar en esta situación).**

---

**Informar a la Base de Operaciones que es una situación de violencia hacia las mujeres, tratando de especificar, para que quede documentado:**

**lugar del hecho: características físicas y sociales  
momentos del día y circunstancias  
participantes involucrados – vínculo**

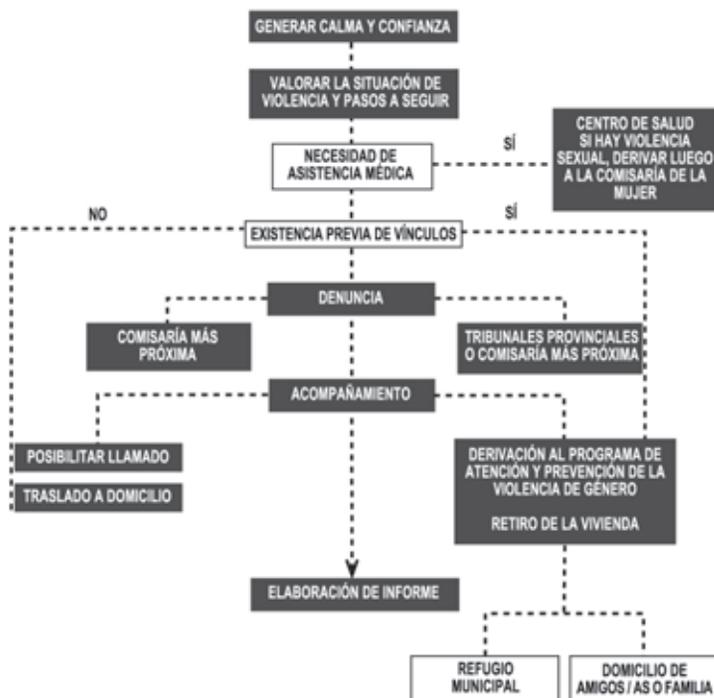
La sistematización de los procedimientos habituales de atención de las situaciones de violencia hacia las mujeres practicados por los y las guardias municipales permitió identificar, por un lado, pautas apropiadas de intervención; y simultáneamente, la existencia de prejuicios culturales o la escasez de conocimientos acerca de esta problemática, que incidían en la inacción o en respuestas revictimizadoras. Asimismo, esta sistematización permitió reconocer los recursos institucionales presentes en las intervenciones —policía, Área de la Mujer, juzgados, centros de salud—, sus déficit y potencias en relación con las necesidades que surgían de sus actuaciones, a la vez que llevó al delineamiento de propuestas de mejoramiento o creación de recursos.

Finalmente, se visualizó la necesidad de que el Protocolo no fuera regulado solo por una normativa interna de la Guardia Urbana Municipal, sino que contara con un compromiso de la estructura municipal en su conjunto. En este sentido se solicitó al Intendente Municipal (jefe de gobierno) que

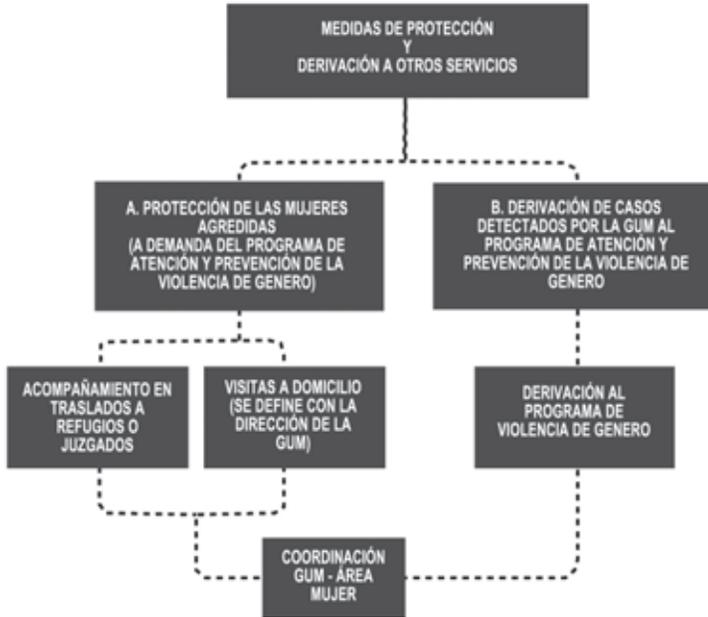
Cuadro 4-1 *Flujograma de actuación de la Guardia Urbana Municipal en el lugar donde se han producido situaciones de violencia hacia las mujeres*



Cuadro 4-2 *Flujograma de actuación de la Guardia Urbana Municipal, respecto de la mujer agredida*



Cuadro 4-3 *Flujograma de actuación de la Guardia Urbana Municipal, en relación con medidas de protección y derivación de la mujer agredida a otros servicios*

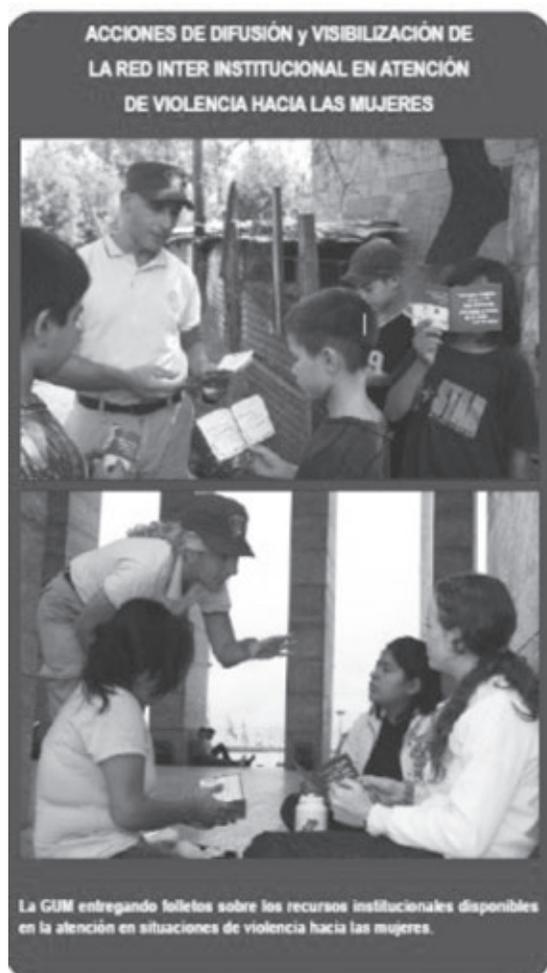


reglamentara el Protocolo mediante un decreto, lo que se concretó el 17 de diciembre de 2008. Se logró así la institucionalización del Protocolo mediante el Decreto Ejecutivo Municipal N° 2621.

El proceso de institucionalización del Protocolo de Actuación para la Guardia Urbana Municipal es uno de los resultados relevantes de la implementación del Programa Regional en la ciudad de Rosario, en relación con la incidencia en las políticas públicas, específicamente de seguridad ciudadana. Así fue percibido por las fuerzas políticas de la ciudad cuando, en el máximo órgano legislativo (el Consejo Municipal) se legisló por mayoría una ordenanza que reconocía y avalaba el nuevo perfil de la GUM. El Consejo Municipal decidió ampliar la Ordenanza N° 6238/2010, que regula la atención del teléfono gratuito de asesoramiento y consulta ante situaciones de violencia de género en la ciudad, incluyendo el teléfono de la GUM para fines de semana y feriados.

### Tercera etapa: Instrumentación del protocolo. Monitoreo y evaluación

Poner en marcha un nuevo procedimiento institucional implicó atender las capacidades de los actores intervinientes, sus articulaciones, y procedimientos de evaluación y monitoreo de las actuaciones.



Con tal fin, se desarrollaron las siguientes acciones:

- *Constitución de una Mesa de Trabajo interinstitucional* entre la Guardia Urbana Municipal y el Área de la Mujer del Municipio de Rosario. El objetivo fue conformar una coordinación de trabajo de carácter político-técnico en la atención de situaciones de violencia hacia las mujeres. Este espacio fue construido con el fin de realizar acciones de mayor integralidad y eficacia a través de la articulación y seguimiento de las distintas respuestas institucionales dadas a mujeres víctimas de violencias. Asimismo, busca fortalecer la red institucional a través de la construcción de criterios compartidos y la revisión de las prácticas e intervenciones institucionales realizadas. También tiene como finalidad la articulación con otras áreas estatales, municipales y provinciales —salud, educación, planeamiento urbano, justicia, policía—, de manera de potenciar los recursos para la atención de situaciones de violencia hacia las mujeres.
- *Incorporación de una categoría de Registro de situaciones de violencia hacia las mujeres en la Base de Datos de la GUM.* Se creó la categoría “Violencia hacia las mujeres”, bajo la cual se registran todas las actuaciones referidas a la misma. Este registro permite obtener diagnósticos más precisos acerca de las situaciones de violencia hacia las mujeres en la ciudad. Su instalación ha sido sin duda otro logro importante, que permitió consensuar la incorporación de esta categoría en el sistema informático de la GUM y la conformación de la Planilla de Registro para los Agentes. Esta planilla tiene por objetivo que los y las agentes puedan recabar la mayor información posible, con datos que aporten a construir estadísticas para dar seguimiento a las situaciones de violencia receptadas y derivadas. La información debe registrar la ubicación del hecho de violencia, datos sobre la mujer agredida y el agresor, la relación de la víctima con el agresor, el tipo de violencia y su desenlace, actuaciones de la GUM en el acompañamiento y derivaciones. Sin embargo, es necesario señalar que se han encontrado dificultades en la continuidad de la sistematización de los datos, constituyendo un desafío pendiente el lograr registrar con mayor rigurosidad las distintas actuaciones de la GUM y sistematizar el tipo de situaciones de violencias a las cuales da respuesta.
- *Implementación de instancias de capacitación a la Guardia Urbana Municipal y construcción de un Manual, dirigido especialmente a agentes de seguridad,* que incorporan el manejo de la violencia hacia las mujeres en sus actuaciones. Debido a la necesidad de capacitación sistemática sobre la problemática señalada y modos para su abordaje, se diseñó el Manual de Capacitación *Violencias hacia las mujeres en políticas de seguridad*,<sup>21</sup> orientado a desarrollar capacidades en los y las agentes

21 El Manual se encuentra disponible en [http://www.redmujer.org.ar/pdf\\_publicaciones/art\\_35.pdf](http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/art_35.pdf) (recuperado 20/01/2011).

para intervenir, pertinente y eficazmente, en la prevención y atención de la violencia hacia las mujeres. Cada módulo del Manual, además de contenidos teóricos e informativos, propone ejercicios prácticos de reflexión y análisis para el personal de organismos de seguridad urbana, a los fines de que puedan evaluar sus propias prácticas y actuación. El Manual, además de recurso pedagógico para la GUM de la ciudad de Rosario y herramienta principal utilizada en los cursos de capacitación, fue pensado como recurso transferible a otras experiencias similares. Vale decir, aquellas donde las políticas de seguridad incorporen la atención y prevención de la violencia de las mujeres en la ciudad desde un enfoque de derechos humanos.

#### **Cuarta etapa: Capacitación permanente. Formación de formadores**

La violencia hacia las mujeres es una realidad social en que confluyen numerosas aristas de diferente naturaleza. Deben considerarse, entre otros factores, los impactos que tienen en el pensamiento y acción cotidianos las concepciones tradicionales respecto de las relaciones de género y los lugares sociales que ocupan mujeres y varones, que pueden obstaculizar un tratamiento eficaz de esta problemática. Su abordaje, por tanto, demanda una capacitación permanente que habilite para trabajar las complejidades propias de las situaciones que se enfrenta en cada una de las intervenciones y prácticas concretas de prevención de la violencia de género y atención a las víctimas.

En respuesta a lo anterior, se construyó una estrategia centrada en la capacitación de un grupo específico de agentes que, por una parte, funcionen como referentes para las intervenciones requeridas y planificadas de la GUM frente a la violencia hacia las mujeres; y por otra, puedan configurarse como posibles “formadores y formadoras” de otros agentes, especialmente de aquellos que ingresan a la GUM. Se provee a estos formadores de herramientas pedagógicas para el dictado de talleres, además de material específico.

La selección de este grupo de formadores estuvo guiada por dos criterios:

- La ocupación de lugares estratégicos al interior de la institución —jefes de turnos, base de operaciones—, por su función en la toma de decisiones en los distintos pasos de las intervenciones institucionales.
- La sensibilidad y compromiso demostrado en las actuaciones frente a la violencia de género.

Junto con lo anterior, actualmente se contempla, dentro de los contenidos de la capacitación para las personas ingresantes a la GUM, un módulo específico sobre violencia hacia las mujeres, y se ha incorporado como bibliografía permanente de la carrera de la función pública el texto *Violencias hacia las mujeres en políticas de seguridad. Manual de capacitación para agentes de seguridad* (Rodigou, Nazar, Pomares y Monserrat 2010), producido en el marco del Programa Regional.

## APRENDIZAJES Y DESAFÍOS PENDIENTES

La construcción, en el marco de un gobierno local, de políticas de seguridad desarrolladas desde una perspectiva de derechos humanos y, por tanto, inclusivas de la consideración de la vida y la integridad de los sujetos, así como de grupos sociales y comunidades —y, en este caso particular, de las mujeres—, implica como desafío principal la generación de una cultura democrática institucional gubernamental, y su consolidación en el tiempo. Sin estos requisitos, los cambios de gobierno bien pueden dar pie a un debilitamiento o desgaste de tales políticas, hasta su virtual inoperancia. En este sentido, las políticas públicas deben contribuir a producir modificaciones en las representaciones culturales, institucionales y sociales de las organizaciones, instituciones y sujetos.

En la experiencia compartida en este artículo, durante una primera etapa se desarrolló un diagnóstico situacional, con la participación de las organizaciones integrantes de la red interinstitucional de atención y prevención de la violencia hacia las mujeres de la ciudad de Rosario. Se conformó y fortaleció el grupo impulsor, constituido por directivos de la GUM y del Área de la Mujer, y agentes más comprometidos con la temática. Se diseñaron espacios de encuentro y mesas de trabajo con mecanismos de ejecución, seguimiento y evaluación de acciones.

Las estrategias elegidas para sumar una fuerza de seguridad como un nuevo recurso para la atención de la violencia de género en la ciudad, resultaron pertinentes. La *institucionalización* tuvo como resultado una normativa en el ámbito local que ordena y legitima las nuevas prácticas de los agentes de la GUM. La *articulación*, que promovió el diálogo inter-áreas, permitió potenciar los recursos institucionales del gobierno local para dar respuestas más eficientes a la problemática de la violencia hacia las mujeres. Actualmente el Área de la Mujer y la GUM trabajan de forma articulada.

Los cambios institucionales implican procesos largos, graduales y con una direccionalidad que no es lineal, y requieren de una transformación cultural que necesita modelos incrementales —esto es, modelos que permiten dar respuestas a la problemática que enfrentan y, al mismo tiempo, desarrollar otras respuestas más completas que se retroalimentan mutuamente—. En estos modelos no se evalúan los avances y retrocesos de los procesos, sino que se analizan las diversas estrategias que pueden potenciarse entre sí. Es decir, cómo se contribuye a la construcción de diferentes líneas de acción para cumplir los objetivos de los proyectos, o se la obstaculiza (Buriyovich 2010).

Cuando se trata de un organismo de seguridad que incorpora una problemática no tradicional a su funcionamiento, ha sido crucial la capacitación permanente. En la actualidad, los y las agentes de la GUM están en condiciones de observar las situaciones de violencia hacia las mujeres con otros recursos cognitivos y afectivos, y las mujeres reconocen al agente como un actor social a quien acudir en caso de situaciones de violencia.<sup>22</sup>

22 “Como nosotros estamos habitualmente en el lugar, ella (la mujer agredida) sabe que estamos y en nuestra actividad cotidiana pasamos a ver cómo está. La mujer se reunió con varias

Asimismo, como las políticas de seguridad son especialmente sensibles a lo que los medios de comunicación expresan como opinión pública, se requiere un trabajo constante de sensibilización dirigido a la sociedad, desarrollando campañas que faciliten el análisis crítico de los estereotipos culturales transmitidos por los medios cuando se refieren a la violencia hacia las mujeres.

El Programa Regional ha significado, de alguna manera, una iniciativa externa que posibilitó potenciar condiciones existentes en el propio gobierno local, y tuvo como resultado estimular la atención de la violencia hacia las mujeres en la ciudad como una de las dimensiones del hacer de la fuerza de seguridad del gobierno local, la GUM. El reconocimiento, por parte del Área de la Mujer, del papel que podía llegar a cumplir la GUM en la prevención y atención de la violencia hacia las mujeres, significó también otro aliento y una mirada diferente desde otra área del propio gobierno local, que no ha dejado de tener impactos positivos en cuanto a dinamizar la GUM.

La ampliación y cambios de la red interinstitucional de atención a la violencia hacia las mujeres, el contribuir a que se modifique la cultura organizacional y formar a formadores en la GUM, han sido estrategias diversas que aportan a la sostenibilidad de las acciones.

En este balance, es importante considerar que son pocas las ciudades de la región que tienen sistemas de registro de violencia hacia las mujeres. Esto influye en la posibilidad de elaborar conocimiento sobre las diversas situaciones de violencia de género en la ciudad, sobre todo tomando en cuenta que en ese vacío de información se planifican respuestas que no garantizan la pertinencia y efectividad de las mismas. Frente a ello, uno de los desafíos para la eficacia de las políticas de seguridad es generar un marco propicio, con herramientas de registro y de evaluación permanente, que permita realizar el seguimiento a las situaciones de violencia hacia las mujeres a fin de diseñar respuestas eficientes para su atención, prevención y erradicación. Es necesaria la evaluación permanente de las acciones gubernamentales, comprometiendo la mayor cantidad de actores responsables de la gestión de las políticas públicas, como también la participación ciudadana para reflexionar y aclarar los distintos “sentidos” que se le otorgan a la seguridad, especialmente la seguridad desde la perspectiva de género.

¿Seguridad para quienes?

¿Seguridad asociada a control, a convivencia, a derechos humanos?

Es posible superar estos enfoques contradictorios, que subsisten en los decisores de políticas públicas, generando y sosteniendo escenarios institucionales que promuevan los mecanismos de discusión necesarios para negociar y establecer alianzas, para acumular poder y garantizar la exigibilidad de los derechos, en particular de las mujeres.

Es necesario, entonces, garantizar la participación de las organizaciones de mujeres y feministas en el diseño de políticas de seguridad urbana,

---

vecinas y amaron una red solidaria, para que, si escuchan algo, ellas acudan y la ayuden. (...) Lo importante es que el hombre [agresor], al ver a la GUM ahí en la comunidad, es una forma también de disuadir el conflicto. La gente nos empieza a reconocer como un actor social a quien acudir, a diferencia de la policía; la gente le tiene miedo a la policía”. Testimonios de agentes de la GUM en Taller de Evaluación.

las cuales son indispensables para el efectivo cumplimiento del papel de garante del Estado respecto de los derechos de ciudadanía de las mujeres. No es posible pensar los procesos de atención y prevención de la violencia de género a través de políticas institucionales sin llevar adelante, al mismo tiempo, procesos de movilización y empoderamiento ciudadano de las organizaciones sociales y de mujeres.

La experiencia compartida en este artículo muestra que la voluntad política de un gobierno local permite sumar actores tradicionalmente excluidos de la atención y prevención de la violencia hacia las mujeres en la ciudad, y marca también un límite, que constituye el principal desafío. La fragilidad institucional de los gobiernos de la región no garantiza la continuidad y sostenibilidad de las acciones, aun con los respaldos legislativos correspondientes. Estas son las condiciones que signan permanentemente el actuar de las organizaciones sociales —y, en particular, de las organizaciones feministas— en su diálogo con el Estado. Por lo tanto, los avances logrados fruto de dicho actuar deben ser permanentemente monitoreados, mientras las alianzas con la mayor cantidad de actores pareciera ser una condición importante para la exigibilidad de los derechos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Burijovich, Jacinta. 201. “Análisis de las políticas públicas de Rosario, Argentina”. Documento de trabajo, realizado en el marco del Programa Ciudades Inclusivas y Género (UN Trust Fund, CISCESA). Inédito.
- CISCESA – Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina. 2005. *Informe de la Investigación Cualitativa “Percepciones sobre la violencia urbana hacia las mujeres en la ciudad de Rosario, Argentina”*. Rosario: Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos”, Red Mujer y Hábitat de América Latina, UNIFEM, AECID.
- Falú, Ana. 2009. “Violencias y discriminaciones en las ciudades”. En *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*, editado por Ana Falú, 15–37. Santiago de Chile: Red Mujer y Hábitat de América Latina, Ediciones SUR. Disponible en <http://www.redmujer.org.ar/publicaciones.html> (recuperado 20/01/2011).
- Giberti, Eva. 2008. “Violencias hacia las mujeres. Aspectos conceptuales y experiencias prácticas”. Curso Virtual *Violencia urbana, inseguridad y discriminación. Hacia la convivencia en la ciudad con un enfoque de género*, que forma parte del Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos”. Argentina: UNIFEM, AECID, CEUR, CONICET.
- Kliksberg, Bernardo. 2010. “De antemano los niños pobres son considerados delincuentes en potencia”. Entrevista por Natalia Aruguete, en *Página 12* (Argentina), lunes 13 de diciembre de 2010. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/index-2010-12-13.html> (recuperado 20/01/2011)
- Lewkowicz, Ignacio. 2004. *Pensar sin Estado*. Buenos Aires, Argentina: Espacios del Saber.
- López Pons, María Magdalena. 2010. “La violencia de género en el territorio latinoamericano, a través de la ocurrencia creciente de los feminicidios en la Región”. *Revista Latino-americana de Geografía e Género* (Ponta Grossa) 1(1): 78–88.

- Massolo, Alejandra. 2009. "Herramientas y buenas prácticas de los gobiernos locales para la seguridad de las mujeres en las ciudades". Documento preparado para el Curso virtual de post grado que forma parte del Programa Regional "Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos". Argentina: UNIFEM, AECID, CEUR, CONICET.
- Rainero, Liliana. 2009. "Ciudad, espacio público e inseguridad. Aportes para el debate desde una perspectiva feminista. En *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*, editado por Ana Falú, 163-176. Santiago de Chile: Red Mujer y Hábitat de América Latina, Ediciones SUR. Disponible en <http://www.redmujer.org.ar/publicaciones.html> (recuperado 20/01/2011).
- Rainero, Liliana; Maite Rodigou Nocetti y Soledad Pérez. 2006. *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. Córdoba: CISCESA-Red Mujer y Hábitat, UN-Trust Fund. Disponible en [http://www.redmujer.org.ar/pdf\\_publicaciones/art\\_17.pdf](http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/art_17.pdf) (recuperado 20/01/2011).
- Rodigou, Maite; Mara Nazar, Sofía Monserrat, Natalia Pomares. 2009. *Violencias hacia las mujeres en políticas de seguridad. Manual de capacitación para agentes de seguridad*. Córdoba: CISCESA, Red Mujer y Hábitat de América Latina /. Disponible en [http://www.redmujer.org.ar/pdf\\_publicaciones/art\\_35.pdf](http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/art_35.pdf) (recuperado 20/01/2011).
- Rodigou, Maite; Mara Nazar, Sofía Monserrat, Natalia Pomares. 2010. "Actores claves para ciudades sin violencia hacia las mujeres. Policía comunitaria frente a la violencia hacia las mujeres". *Cuaderno de Trabajo N° 1*. Córdoba: CISCESA, Red Mujer y Hábitat de América Latina.
- Rolnik, Raquel. 1999. "Territorial Exclusion and Violence: The Case of Sao Paulo, Brazil". Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars (Comparative Urban Studies Occasional Papers Series, 26).
- Segovia, Olga. 2008. "Convivencia, seguridad y género: avances y desafíos para el debate". Curso Virtual *Violencia urbana, inseguridad y discriminación. Hacia la convivencia en la ciudad con un enfoque de género*, que forma parte del Programa Regional "Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos". Argentina: UNIFEM, AECID, CEUR, CONICET.
- Vargas, Virginia. 2006. "Las mujeres y la democracia de proximidad, algunas pistas". Presentación en el VI Foro de Autoridades Locales para la Inclusión Social, Caracas.
- Wacquant, Loïc. 2000. *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial.

## “Ni solas ni silenciadas, en la calle libres y desatadas”: construyendo una ciudad sin violencia y más segura para todas y todos

La experiencia organizativa de las mujeres en tres distritos  
de la ciudad de Rosario, Argentina

---

Paola Blanes  
Soledad Pérez<sup>1</sup>



“Ni solas ni silenciadas, en la calle libres y desatadas”,<sup>2</sup> sintetiza un escenario deseado y un objetivo. Es el producto, y a su vez marca el camino en el proceso participativo iniciado por un colectivo de mujeres de la ciudad de

---

1 Paola Blanes y Soledad Pérez integran el equipo del Centro de Intercambios y Servicios Cono Sur Argentina (CISCSA).

2 Esta frase surge en el espacio de encuentro de las mujeres del Distrito Sur de Rosario, en el proceso de organización de una jornada recreativa realizada en Plaza de Barrio Magnano, un barrio marginal de la ciudad. La jornada tuvo el objetivo de promover la apropiación del espacio por parte de vecinos y vecinas y sensibilizar en torno a la violencia que viven las mujeres en los espacios públicos. La frase, luego de esa jornada, fue tomada como sello del espacio y de las actividades que se fueron realizando, quedando como eslogan.

Rosario, en el transcurso del cual se fue resignificando la idea de espacio público. De ser espacio hostil y peligroso, “tierra de nadie”, poco a poco se fue haciendo cada vez más un lugar de encuentro, de locución y diálogo, de denuncia, de creación; espacio donde, junto con otras, se puede decir, exigir, despojarse de algunos mandatos.

En el presente artículo se comparten algunas reflexiones acerca de la experiencia de trabajo en tres distritos de la Ciudad de Rosario, Argentina, con mujeres de sectores vulnerabilizados,<sup>3</sup> en el contexto del Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos” (en adelante el Programa Regional)<sup>4</sup> que se implementa en dicha ciudad desde 2006, y desde 2009, conjuntamente con el Programa “Ciudades inclusivas y género” (en adelante PCIyG).<sup>5</sup> La intención es hacer visible el recorrido a partir del cual es posible contar con un colectivo de mujeres organizadas que canalicen y garanticen la sustentabilidad de las iniciativas propuestas por los programas. Interesa en particular detenerse en los procesos organizativos/participativos colectivos, para destacar cómo han contribuido a resignificar el espacio público, y transformar la percepción acerca de la violencia hacia las mujeres y las posibilidades de incidir en las políticas públicas.

Este proceso, promovido como parte de la estrategia de intervención del equipo de CISCOSA en el marco de los programas citados, cobra sentido solo si tenemos en cuenta las demás líneas de acción desarrolladas por los mismos: las instancias de capacitación a funcionarios y funcionarias y a organizaciones sociales, las campañas de sensibilización, los procesos de incidencia para incluir la perspectiva de género en las políticas de seguridad, entre otras.

Para ilustrar este proceso, el artículo contextualiza, en primer lugar, el trabajo territorial iniciado en el Distrito Oeste de la ciudad de Rosario en 2006, y ampliado a los Distritos Sur y Noroeste el año 2009, con el fin de aproximarnos al alcance y los límites de las estrategias implementadas, como asimismo al horizonte de lo posible en dicho contexto.

3 Consideramos que el término “vulnerabilizados” expresa de mejor manera una condición que afecta a vastos sectores de las poblaciones urbanas. Coincidiendo con Perazza y Terigi (2010), sostenemos que lo que el término explicita son las condiciones de producción sociohistóricas, económicas y políticas de la situación de vulnerabilidad. Los grupos no son “vulnerables” por naturaleza, sino que están colocados en una situación de vulnerabilidad por efecto de complejos procesos de concentración de la riqueza, de explotación económica, de segregación en la participación política y de desigualdad en el acceso a los bienes culturales.

4 El Programa Regional es implementado por la Red Mujer y Hábitat de América Latina en Rosario a través del Centro de Intercambios y Servicios Cono Sur Argentina (CISCOSA), con apoyo UNIFEM (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer) y AECID (*Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*), en articulación con el Programa “Ciudades inclusivas y género”, financiado por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres (UN-Trust Fund to End Violence against Women).

5 El PCIyG es un Programa del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, coordinado por Women in Cities International (WICI). Se implementa en Rosario, Argentina (CISCOSA-Red Mujer y Hábitat); en Dar es Salaam, Tanzania; en Petrozavodsk, Rusia; y en Delhi, India.

En segundo lugar, se presentan cuatro momentos identificados en los procesos participativos/organizativos de las mujeres. Ellos dan cuenta de un recorrido común, aunque con características particulares en cada uno de los distritos, que es interesante remarcar a la luz de los resultados logrados y los desafíos pendientes.

Para finalizar, se comparten algunas reflexiones e interrogantes que surgen a partir de acompañar los procesos de y con las mujeres. Estos interrogantes orientaron la intervención territorial, permitiendo avanzar en sostener y profundizar los objetivos propuestos por los programas y que han sido redefinidos en conjunto con los diferentes espacios de mujeres articulados tras la búsqueda de construir ciudades más inclusivas.

## EL CONTEXTO DE LA EXPERIENCIA

### Rosario, condiciones propicias para la intervención

La ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe, es la tercera ciudad del país por su escala,<sup>6</sup> y si bien se encuentra en una zona de desarrollo creciente, subsisten las desigualdades sociales que se expresan territorialmente. El gobierno local, gestionado por el mismo partido político en los últimos veintidós años (Partido Socialista), ha sido pionero en Argentina en el diseño de políticas públicas innovadoras y de corte progresista, más allá de las dificultades en la implementación de las mismas. Cabe destacar, en particular, los programas y acciones que promueven la participación ciudadana y las políticas de equidad de género y de atención a la violencia hacia las mujeres.

La descentralización municipal, que divide la ciudad en seis distritos,<sup>7</sup> y el Programa de Presupuesto Participativo (PP)<sup>8</sup> iniciado en 2002, han apostado a mejorar el diálogo entre el Estado Municipal y la ciudadanía, estableciéndose a su vez como instrumentos de control y monitoreo del gasto público.

Al mismo tiempo, en el año 2004, el gobierno local creó la Guardia Urbana Municipal (GUM), un organismo cuya función es la seguridad urbana desde una perspectiva preventiva y de resolución no violenta de conflictos.

6 Según los datos preliminares del Censo Nacional realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en 2010, el departamento Rosario (ciudad de Rosario y Gran Rosario) cuenta con 1.197.528 habitantes.

7 La descentralización divide la ciudad en seis distritos: Norte, Centro, Sur, Sudoeste, Oeste y Noroeste, con objetivo de acercar la gestión local a la ciudadanía, mejorar la calidad en la prestación de los servicios y abrir nuevos canales de participación. Los Centros Municipales Distritales (CMD) facilitan la coordinación de las políticas que, para cada distrito, llevan adelante las áreas ejecutivas (Planeamiento, Producción, Promoción Social, Salud, Cultura, Deportes, Vivienda, entre otras). Para ello, cada distrito cuenta con un gabinete de funcionarios coordinado por un director/directora de distrito, encargado de coordinar la implementación eficaz e integral de las políticas públicas en el territorio.

8 Consiste en una nueva manera de elaborar el Presupuesto Municipal, a través de la participación directa de la población en la definición de prioridades y la distribución de los recursos existentes, incorporando al debate y la aprobación del presupuesto a las vecinas y vecinos de cada barrio.

El espíritu de la GUM, en sus inicios, dio cuenta de la intención del gobierno local en cuanto a desarrollar las políticas de seguridad desde un enfoque no represivo y una perspectiva de derechos humanos.<sup>9</sup>

Asimismo, es de destacar el compromiso del gobierno local con la equidad de género, que ha favorecido la participación de las mujeres en distintos organismos de consulta de la sociedad civil. Desde 1989, el municipio cuenta con un Área Mujer, que depende de la Secretaría de Promoción Social y es responsable de la implementación del Primer y Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres, como también de programas específicos para la prevención y atención de la violencia hacia las mujeres.<sup>10</sup> El Área ha sido la aliada estratégica para la implementación de programas apoyados por UNIFEM, como el Programa Regional y el Programa Presupuestos Sensibles al Género.

La ciudad de Rosario cuenta a su vez con organizaciones de mujeres y feministas con una larga trayectoria en la lucha por los derechos de las mujeres,<sup>11</sup> y un importante movimiento de mujeres que la impulsa. Este cobró mayor visibilidad en 2003, al organizar el XVIII Encuentro Nacional de Mujeres,<sup>12</sup> a partir del cual se configuró Mujeres Autoconvocadas de Rosario (MAR). Este espacio, como articulación de diversas organizaciones, grupos y militantes feministas, es el referente en la lucha por los derechos de las mujeres a nivel local. Al mismo tiempo, se ha constituido en los últimos años como un actor relevante a la hora de proponer y exigir al gobierno local y provincial la ampliación y materialización de las acciones para garantizarlos.

Por lo explicitado hasta aquí, al momento de seleccionar las localidades donde se implementaría el Programa Regional, la ciudad de Rosario presentaba un contexto propicio, que impulsó su selección por parte de CISCSA-Red Mujer y Hábitat. Asimismo, existían importantes anteceden-

9 En 2009 cambió el director de la GUM; la nueva autoridad ha impreso un nuevo perfil a la tarea de los y las agentes respecto de la gestión precedente. En un marco de disputas en la opinión pública acerca de la función de esta fuerza, se retiró la GUM de las acciones de prevención que realizaba en los territorios barriales y se orientó a tareas de control. Frente a esta situación, se ha dado una fuerte demanda de las organizaciones comunitarias, que exigen devolver a la GUM su rol inicial. En este planteamiento tienen un particular protagonismo las mujeres agrupadas en el Colectivo de Promotoras por una Ciudad sin Violencia.

10 El Área Mujer desarrolla el Programa de Violencia de Género, que posee cuatro componentes: Teléfono gratuito de asesoramiento y consulta, Atención en los seis distritos de la ciudad, Dos albergues para urgencias y riesgo, y Campañas de prevención y promoción de derechos de las mujeres a vivir una vida sin violencia.

11 INDESO (Instituto de Estudios Sociales de la Mujer), INSGENAR-CLADEM (Instituto de Género, Derecho y Desarrollo-Comité Latinoamericano y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer) y Casa de la Mujer (Coordinación del Consorcio Argentino de Anticoncepción de Emergencia) son algunas de las más importantes organizaciones feministas que, desde mediados de los años ochenta, vienen desarrollando múltiples acciones en la ciudad en torno a los derechos de las mujeres.

12 Encuentros autogestionados y autónomos, que se organizan en Argentina consecutivamente desde hace veinticinco años. Las mujeres, que en el último encuentro llegaron a 30 mil, se encuentran para discutir sobre una multiplicidad de temáticas en diferentes talleres. Los intercambios, reflexiones y conclusiones que se comparten marcan la agenda de las organizaciones de mujeres y feministas nacionales. Muchos de los derechos conquistados durante estas más de dos décadas han sido impulsados desde estos encuentros.



tes de trabajo por parte de CISCSA–Red Mujer y Hábitat en la ciudad de Rosario, que aportaron conocimiento sobre el uso del espacio público y la percepción de seguridad de las mujeres en la ciudad.<sup>13</sup> Todo ello permitió identificar problemas y necesidades de las mujeres en relación a la violencia urbana que experimentan<sup>14</sup> y lograr algunos avances en la sensibilización de funcionarias y funcionarios públicos y de organizaciones de la sociedad civil.

Con estas iniciativas como antecedente, en el año 2006 se comenzó a implementar en la ciudad el Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos” (UNIFEM-AECID), el cual dio lugar en 2009 al Programa “Ciudades inclusivas y género”

13 Programa Regional Indicadores urbanos de género – Instrumento para la gobernabilidad urbana (2003), con el apoyo de UNIFEM; ejecutado en cinco ciudades de Latinoamérica (Argentina: Rosario y Mendoza; Chile: Talca; Paraguay: Asunción; Uruguay: Montevideo). Consistió en la implementación de una encuesta para la construcción de indicadores urbanos sobre el uso y apropiación de los espacios públicos, y sobre la percepción de la violencia hacia las mujeres en la ciudad. Por otra parte, en el año 2004 se desarrolló una investigación acerca de la percepción de la violencia hacia las mujeres en la ciudad, en Rosario y en Villa El Salvador, Perú. Esta iniciativa, apoyada por el Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para Eliminar Violencia contra la Mujer, es el antecedente que da lugar y lleva el mismo nombre que el Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos”.

14 Según la Encuesta de Indicadores Urbanos, realizada en 2003 en la ciudad de Rosario, la mayoría de la población rosarina manifiesta sentirse insegura (84,1 por ciento), especialmente en las calles del barrio y en horarios nocturnos. Son las mujeres las que presentan mayor porcentaje en la percepción de inseguridad (9,5 por ciento más que los varones). Son ellas también las que modifican, en mayor medida que los varones, sus rutinas diarias por razones de inseguridad: 73,4 por ciento de las mujeres frente a 59,2 por ciento de los varones.

(UN-Trust Fund). El trabajo en sinergia entre ambos programas ha logrado ampliar el trabajo territorial en la ciudad.

Tres son actualmente los distritos de la ciudad en los que se implementan las iniciativas. A partir de los aprendizajes construidos en la intervención territorial en el Distrito Oeste, las acciones se han extendido a los Distritos Sur y Noroeste.<sup>15</sup> En los tres distritos se trabaja en zonas desfavorecidas socioeconómicamente, siendo una decisión política para la intervención el trabajar con las mujeres más vulnerabilizadas. Si bien la violencia de género es una problemática que afecta transversalmente a todos los sectores sociales, son las mujeres en situación de pobreza las que cuentan con mayores restricciones a la hora de afrontar los factores y las consecuencias de la inseguridad.

La selección del anclaje inicial de las intervenciones se realizó de manera consensuada con el gobierno local. Los criterios de selección iniciales buscaron garantizar un contexto favorecedor de la propuesta, cuyo objetivo es construir un modelo de intervención socio-territorial que pueda ser sistematizado y evaluado para su posible replicación, primero en otras zonas del mismo distrito y luego en otros distritos de la ciudad.<sup>16</sup>

Las zonas seleccionadas para desarrollar la experiencia tienen varias características en común: una población de un nivel socioeconómico bajo,<sup>17</sup> presencia de asentamientos irregulares, espacios públicos abandonados o que requieren mejoramiento (plazas, lugares baldíos), presencia del gobierno local con programas de diferentes áreas municipales ejecutándose para el mejoramiento de barrios, viviendas o espacios públicos. Por otra parte, fueron condiciones determinantes para la selección del territorio en que se desarrollaría la experiencia, la existencia de una fuerte presencia de grupos comunitarios activos (organizaciones, instituciones y agrupaciones que realizan acciones comunitarias, en la comunidad), la presencia de instituciones gubernamentales con anclaje y trabajo territorial (centros de promoción comunitaria, centros de salud, etc.), y la existencia de espacios de mujeres sensibilizados con los derechos de las mujeres. Pensar la sustentabilidad de las acciones exige contar con colectivos activos en las comunidades, que

15 Según datos de la Dirección General de Estadística de la Municipalidad de Rosario, el Distrito Oeste cuenta con alrededor de 125.371 habitantes (aproximadamente 14 por ciento de la población total de Rosario). La zona de intervención comprende Barrio Hipotecario, La Lagunita, Santa Lucía, Villa Banana, Libertad y barrio Toba. El Distrito Sur cuenta con 153.578 habitantes (es decir, casi 17 por ciento de la población rosarina). La zona de intervención comprende los barrios Molino Blanco, Sindicato de la Carne, Magnano y el sector sur del barrio Roque Sáenz Peña. El Distrito Noroeste, por su parte, cuenta con 155.850 habitantes (17,13 por ciento del total), y la zona de intervención comprende Barrio Ludueña Norte y Empalme Graneros.

16 Dentro de cada distrito se delimitó una zona de intervención teniendo en cuenta los criterios mencionados. Cada una de estas zonas, de una población aproximada de entre 10 mil y 20 mil personas aproximadamente —no se cuenta con datos desagregados por barrios— comprenden de dos a seis barrios, según el distrito. La intervención comenzó por uno de esos barrios, con una estrategia de ampliación multifocal radiada.

17 Según datos de la Dirección General de Estadística de la Municipalidad de Rosario, estos distritos cuentan con un alto porcentaje (entre 15 y 26 por ciento) de necesidades básicas insatisfechas.

se comprometan y sostengan las iniciativas una vez finalizados los apoyos externos de recursos humanos y económicos.

El Distrito Oeste, donde se inició la experiencia, contaba no solo con numerosos grupos comunitarios activos trabajando en el territorio que se mostraron receptivos de la iniciativa, sino también con un gabinete distrital comprometido con la propuesta y con un diálogo fluido con las organizaciones sociales y comunitarias. También con una red de mujeres —la Red Lazos de Mujeres en Red por Nuestros Derechos— que ya se encontraban trabajando en relación con la violencia hacia las mujeres.<sup>18</sup>

En el año 2009, a partir de la experiencia desarrollada en el Distrito Oeste por el Programa Regional, al que se sumó el PCIyG, se ampliaron las zonas de intervención al Distrito Sur y al Distrito Noroeste de la ciudad. Es necesario señalar que en el Distrito Sur hubo una demanda explícita, tanto del Área de la Mujer del Municipio, como de la Red de Mujeres de Sur, para repetir la iniciativa.

### Entre los proyectos colectivos y la fragilización de las relaciones sociales

La ciudad de Rosario, como ya se ha expresado, presenta un contexto sociopolítico favorable para el desarrollo de intervenciones territoriales en los distritos mencionados. Sin embargo, este contexto no es ajeno a la fragmentación, exclusión y vulnerabilidad que caracterizan el contexto argentino actual, y que afectan de una manera especial a los sectores más empobrecidos de nuestro país. La fragilidad de los proyectos colectivos, el descreimiento en la clase política y en las organizaciones sociales, el clientelismo político y las participaciones “obligadas”<sup>19</sup> son también parte de la cotidianidad en los barrios rosarinos.

El retraimiento al espacio privado es cada vez más marcado. A la tradicional privatización de las necesidades de las mujeres se le suman el miedo y la percepción de inseguridad, incrementados cada vez más tanto por la creciente violencia en los espacios públicos —que las afecta de manera particular—, como por el discurso difundido por los medios de comunicación de todo el país, que magnifica dicha percepción. Esto se da en el marco de disputas ideológicas y políticas acerca de la seguridad/inseguridad y la violencia, sus causas, sus consecuencias, y el tipo de respuestas necesarias para abordarlas.

18 Esta Red es una articulación de mujeres que aborda la problemática de la violencia de género acompañando y conteniendo a las mujeres víctimas de violencia, a partir de reconocerse y ser reconocidas como recurso comunitario en el abordaje de la problemática que las afecta. A su vez, busca la sensibilización de vecinos y vecinas en el tema e implementa acciones para promover los derechos de las mujeres. La conformación de la Red es producto de un proyecto del Presupuesto Participativo, votado en 2004, coordinado por el Área de la Mujer, que se implementó en los distritos Noroeste, Suroeste, Oeste y Sur. En la actualidad, la Red sigue en funcionamiento en dos distritos: en el Distrito Oeste, Lazos de Mujeres en Red por Nuestros Derechos; y en el Distrito Sur, Red de Mujeres del Sur.

19 Participaciones “obligadas” son aquellas que las personas desarrollan como requisito —y, por ello, obligado— para ser retribuidas con ingresos monetarios, cajas de alimento, accesibilidad a políticas públicas, etc., y que se ubican en el terreno del discurso político y del cotidiano como “beneficios” y no como “derechos” (Rodigou 2002).

En este contexto, la desconfianza es uno de los sentimientos que con frecuencia marcan las relaciones sociales y promueven el retraimiento a lo privado. La casa sigue siendo percibida como un espacio de protección para todos los miembros de la familia, aun a la luz del reconocimiento del alto índice de violencia que viven las mujeres (y las niñas y niños) en ese ámbito. Y junto con eso, se ha convertido en un espacio que se debe proteger de los delitos contra la propiedad.<sup>20</sup>

La desconfianza se generaliza también hacia las organizaciones sociales y comunitarias. La corrupción, el clientelismo y las prácticas autoritarias que algunas de ellas desarrollan, constituyen un obstáculo para la participación de la comunidad y dificultan la posibilidad de construir proyectos en común que vayan más allá de necesidades personales o familiares.

Muchas de las organizaciones sociales y comunitarias presentes en los distritos Oeste, Sur y Noroeste de Rosario han surgido y se han desarrollado en esa tensión entre la desconfianza y la posibilidad de proyectos colectivos.

Asimismo, aun cuando muchas de estas organizaciones son lideradas por mujeres —varias sostenidas solo por una o dos mujeres—, continúa siendo un desafío para ellas superar las demandas vinculadas a la subsistencia cotidiana, como mediadoras de las necesidades familiares. Sigue pendiente la posibilidad de incluir las problemáticas que se derivan de su condición de género entre las prioridades de acción de las mujeres participantes en estas organizaciones, y avanzar en torno a sus derechos como mujeres.

Actualmente es escasa o insuficiente la inclusión de las necesidades y demandas diferenciadas de las mujeres, derivadas de la división sexual del trabajo, en las agendas comunitarias y en las estatales, y ello pese a los logros del movimiento de mujeres y feministas en la región. En relación con la agenda del Estado, es de destacar que aunque el Municipio de Rosario cuenta con políticas que promueven la equidad de género, la implementación de tales iniciativas es todavía insuficiente y presenta debilidades, que derivan —entre otras causas— de las resistencias al cambio individuales e institucionales aún no superadas y que es necesario vencer.

La violencia cotidiana que afecta a las mujeres en los espacios familiares y públicos es generalmente ‘invisible’ o minimizada. En un contexto de privación y restricción de derechos ciudadanos, en particular en los sectores más vulnerabilizados de la ciudad, las violencias que viven las mujeres son percibidas como menos graves, aisladas o accidentales.<sup>21</sup> Sin embargo, el

20 No poder dejar la casa sola, para evitar robos, es uno de los obstáculos que las mujeres mencionaron en los grupos focales realizados por el PCIyG en 2009, al plantearseles la posibilidad de participar en organizaciones o proyectos sociales o comunitarios.

21 Cabe recordar aquí los cinco mecanismos de ‘invisible’ de la violencia hacia las mujeres, identificados en la investigación “Percepciones sobre la violencia urbana hacia las mujeres en la ciudad de Rosario”, desarrollada por CISCASA-Red Mujer y Hábitat en 2004. Dichos mecanismos son: 1) el desconocimiento de las experiencias de violencia cotidiana vividas por las mujeres en las ciudades, no identificadas como “delictuales” y, por tanto, no visibles para la sociedad y las instituciones públicas; 2) la relativización del daño y las consecuencias que implican para las mujeres estas formas de violencia cotidiana (“no fue tanto... no la violó”); 3) la culpabilización a las mujeres por las conductas agresivas de que son objeto, lo que implica una doble victimización (“vos te la buscaste”); 4) la focalización y asociación de la violencia con ciertos



incremento del número de consultas por parte de mujeres a los servicios de atención del Área Mujer del Municipio de Rosario<sup>22</sup> da cuenta de un avance en el reconocimiento por parte de muchas mujeres de la violencia que viven en los espacios privados. Al mismo tiempo, es de destacar que son las mujeres más jóvenes las que más dan cuenta de las violencias que las mujeres viven en los espacios públicos, según los resultados de la investigación realizada en la ciudad en los distritos Sur y Noroeste.<sup>23</sup>

Es importante resaltar la existencia de servicios de atención y de acciones de prevención de la violencia hacia las mujeres y de promoción de derechos, como el Programa de Prevención y atención a la violencia de género, el Programa Noviazgos no violentos, del Área Mujer del Municipio, y el Programa de Capacitación en oficios, del Presupuesto Participativo. Sin embargo, debemos reconocer como déficit que la información sobre la existencia de los

---

*grupos de mujeres* (las mujeres pobres, las mujeres jóvenes, las trabajadoras sexuales), con lo que se limita sus alcances y se abona los estereotipos sociales; 5) la “patologización” de la violencia hacia las mujeres; si la violencia es un fenómeno individual y psicopatológico, se desconoce su real magnitud (Rainero, Rodigou Nocetti y Pérez 2006). Esta identificación ha sido un muy valioso aporte conceptual no solo para comprender la dinámica de la reproducción social de la violencia hacia las mujeres, sino también para orientar acciones para abordarla.

22 El Teléfono Verde, uno de los componentes del Programa de Atención a la violencia, del Área Mujer, recibió en agosto de 2010 400 llamados; y en septiembre, 452. A lo largo de todo el año fueron 4 mil consultas las recibidas. Es importante destacar que en un 85 por ciento de los casos, quienes llaman son mujeres.

23 Las encuestas callejeras realizadas por CISCISA en 2009 a mujeres mayores de 16 años en los distritos Sur y Noroeste señalan que del total de encuestadas (aproximadamente 720 mujeres), el 51 por ciento reconoció haber vivido situaciones de violencia en diferentes espacios públicos de las zonas de intervención. De este porcentaje, son las mujeres entre 16 y 24 años (alrededor del 79 por ciento) las que mayormente reconocen las situaciones de violencia, disminuyendo el porcentaje con la edad.



### Primer momento: Cuando la violencia deja de ser solo en la casa

No me daba cuenta que la violencia hacia las mujeres estaba también en la calle. Yo lo pienso por mí misma que soy muy miedosa, ahora me siento más fuerte. Trato de caminar por las calles que me hacen sentir más segura, veo si hay luz. Antes a eso no le daba bolilla.

(M., mujer del Distrito Sur)

El discurso sobre seguridad/inseguridad que predomina cada vez con mayor fuerza en las ciudades de la región presenta esta problemática como una situación que afecta a todos —hombres y mujeres, niños y adultos— por igual; que aumenta constantemente en los diferentes centros urbanos y que vuelve inocua cualquier forma de resolución que no implique más represión, más control, más fuerzas de seguridad.

En este marco, reconocer la especificidad de la violencia hacia las mujeres en las ciudades, en los espacios públicos, es un proceso complejo que requiere hacer visibles las causas y consecuencias que tiene en la vida de las mujeres, y el diseño de estrategias complejas que incorporen los factores relativos a la vida cotidiana.

Las múltiples restricciones en sus derechos ciudadanos que afectan a las mujeres de los sectores vulnerabilizados contribuyen a que la violencia que experimentan en la ciudad no sea vista como un problema prioritario, sino como una más de las violencias que viven cotidianamente. En este sentido, entendemos con Nancy Fraser (1997) que las problemáticas de género requieren necesariamente de estrategias surgidas de un concepto bivalente de la justicia que logre reconciliar las políticas culturales de reconocimiento con las políticas sociales de redistribución.

Al iniciar el trabajo territorial con las mujeres, se utilizaron diferentes dispositivos en actividades de sensibilización: actividades recreativas en los espacios públicos, talleres de capacitación, “caminatas exploratorias” para identificar tanto los lugares percibidos como inseguros como las causas de esta percepción de inseguridad. Asimismo, se desarrollaron grupos focales para profundizar en las experiencias de las mujeres en la ciudad y las situaciones de violencia vividas, como también encuestas callejeras para objetivar la dimensión de esta problemática. Algunos de estos dispositivos, más allá de ser propiamente herramientas de recolección de datos en un proceso investigativo, constituyen también herramientas de sensibilización. Para muchas mujeres, son la primera instancia en que escuchan o debaten acerca del tema. Para otras, son catalizadoras de un proceso de reconocimiento del mismo.

A partir de estas herramientas, se fueron planteando cuestionamientos al discurso imperante sobre la inseguridad y se comenzó a pensar sobre la forma específica en que la violencia en las ciudades impacta en los cuerpos de las mujeres. También se interpeló y se intentó deconstruir los mecanismos que permiten y facilitan la invisibilización y reproducción de las violencias hacia las mujeres.

Reconocer la propia experiencia en la experiencia de las otras mujeres, poder identificar que las causas de las violencias que se viven en los espacios



públicas están íntimamente ligadas a las violencias que se dan en el espacio privado, fue el resultado de los encuentros de sensibilización y capacitación. Compartir información sobre las maneras colectivas de resolución de situaciones conflictivas, facilitó la apropiación de la problemática por parte de las mujeres.

Fue posible identificar las situaciones que restringen el uso y disfrute de los espacios públicos por parte de las mujeres. Poder definir las como violencias, distinguir y nombrar las diferentes expresiones de violencia sexual que viven en las calles del barrio, en el transporte público, en la ciudad, permitió la desnaturalización de estas vivencias cotidianas. Y ello contribuyó a que las mujeres reconocieran los derechos que les asisten como ciudadanas a circular por el barrio y la ciudad de una manera segura y sin restricciones.

Asimismo, se distinguieron los lugares y los momentos del día donde suceden las violencias consideradas, despejando la creencia de que solo ocurren en determinados lugares y únicamente por la noche. La encuesta<sup>26</sup> realizada por el equipo de trabajo de CISCOSA en el año 2009 evidenció que 51 por ciento de las mujeres que viven violencia señalan que la experimentan tanto de día como después de oscurecer, mientras que 16 por ciento solo por la noche y el 31 por ciento solo durante el día.

Estas reflexiones y conocimientos permitieron volver a mirar el barrio desde una nueva perspectiva, buscando poner en tensión la estigmatización social de los barrios vulnerabilizados en materia de seguridad/inseguridad. Al caminar los lugares para identificar los factores que hacen que las mujeres se sientan inseguras, se avanzó en relacionar dichos factores con el miedo

26 Se hace importante destacar que la toma de la encuesta estuvo a cargo de mujeres que integran el Colectivo de Promotoras por una Ciudad sin Violencia e integrantes de la Red de Mujeres del Sur, lo que generó espacios de sensibilización y un afianzamiento de los conocimientos en torno a la problemática.

de las mujeres, muchas veces calificado por otras personas como infundado o “exagerado”. Para ellas, este conocimiento contribuyó a darle sustento objetivo al miedo, y también a desprivatizarlo.

Fue fundamental, como parte de este proceso, cuestionar el discurso que culpabiliza y responsabiliza a las mujeres por las violencias que viven.

Reconocer el derecho a usar y disfrutar los espacios públicos fue dando lugar a la pregunta sobre las transformaciones necesarias / posibles para que este derecho no sea solo retórico.

Abordar la problemática de la violencia, la inseguridad y el temor en la ciudad fue generando entre las mujeres un espacio de encuentro, en el cual, no sin tensiones ni conflictos, cobra una nueva significación la propuesta de trabajar colectivamente por una ciudad sin violencia hacia las mujeres como condición de una ciudad segura para todos.

### **Segundo momento: Del reconocimiento a las condiciones de posibilidad de la acción colectiva**

Para mí hay un antes y un después de participar acá. Antes trabajábamos siempre en lugares cerrados. Nosotras adentro, hablando de la violencia que sucede adentro. Ahora nos veo en la calle. Justamente la calle es el límite del antes y el después. Ahora nos encontramos con otras, y una también se anima a hacer otras cosas, cosas a las que antes no se animaba.

(S., mujer del Distrito Sur)

La acción colectiva para hacer de los barrios espacios más seguros para las mujeres y para todos fue inicialmente una expresión de deseo. No obstante, a lo largo del proceso participativo desarrollado con las propias mujeres se fueron construyendo las condiciones de posibilidad para que ese deseo pudiera llevarse a cabo. Los obstáculos y dificultades, las experiencias frustradas previamente, el sinsentido de la acción que no prospera, fueron cuestiones que aparecieron al mismo tiempo que el entusiasmo de realizar acciones, de compartir lo construido en común, de invitar a otras y otros a sumarse a la propuesta.

Las diferencias en las trayectorias de participación, y las pertenencias / referencias organizacionales o institucionales de las mujeres con las que se trabajó, contribuyeron a imprimirles diversas marcas a los procesos en cada uno de los distritos. Mientras algunas mujeres carecían de experiencias previas de participación, muchas habían transitado por una diversidad de organizaciones sociales, políticas o religiosas. Sin embargo, se pudo reconocer en sus estilos participativos la impronta de la lógica de la participación “asistida” u obligada, distante de aquella que Camacho Azurduy (2003) llama participación real.<sup>27</sup> Esta lógica, imperante en algunas de las organizaciones, supuso el desafío de construir en el camino una nueva forma

<sup>27</sup> Para el autor, la participación real y activa de las personas se relaciona con la incidencia, desde la vida cotidiana, en la toma de decisiones y posiciones que afectan la pertenencia a una comunidad, a la sociedad civil, con el propósito de desarrollar acciones destinadas a gestar colectivamente el propio destino.



de hacer con las otras participantes, de entender qué puede aportar cada quien y qué le aporta a cada quien el colectivo, una nueva manera de tomar decisiones y de comprometerse con el trabajo conjunto.<sup>28</sup>

Es de destacar también que tradicionalmente la participación de las mujeres está orientada a la satisfacción de las necesidades relacionadas con la subsistencia cotidiana, lo que, en cierto sentido, refuerza el mandato social asignado a ellas. Comedores populares, organizaciones para el reparto de leche y centros comunitarios dedicados a la gestión de beneficios sociales<sup>29</sup> son las organizaciones que las agrupan, muchas de las cuales —como ya se ha señalado— son sostenidas por una sola mujer. Este centrarse en las necesidades de subsistencia como motor de la acción, como pragmatismo de la vida cotidiana (Coraggio 1989), dificulta también que las mujeres puedan legitimar, para ellas mismas, el hecho de dedicar tiempo y energía a debatir, encontrarse con otras y proyectar acciones en torno a una temática relacionada con su condición de género.

28 La participación asistida o tutelada se relaciona con los liderazgos autoritarios y el énfasis en las jerarquías (Ravazzola 1995). Más allá de no representar a las mujeres, es el único estilo organizativo que conocen, ligado a su aprendizaje y experiencias en un mundo de decisiones masculinas. Muchas veces también es visto como necesario para alcanzar los objetivos que se proponen, más allá de que genere malestar y desaliente la participación. Este estilo, según la autora, tiene que ver con los aprendizajes y las experiencias de varones y mujeres en un mundo de decisiones “masculinas”, en la existencia de una minoría que monopoliza la toma de decisiones y una mayoría que las implementa, reproduce modos de relación verticalistas y desiguales.

29 La implementación de la Asignación Universal por hijo, política del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, consiste en un monto de dinero mensual asignado a las familias por cada niño o niña a su cargo. Este programa vino a suplantar, entre otros, a los planes Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y al Plan Familias, que exigían como contraprestación a un monto de dinero que recibían las familias de sectores vulnerabilizados, el trabajo en algún proyecto comunitario. A partir de la implementación de la nueva política, en 2010, muchas personas dejaron de participar en estos proyectos, lo cual reconfiguró la dinámica de muchas organizaciones comunitarias de los sectores populares de nuestro país.

En este punto, el espacio de encuentro con otras mujeres es el que se establece como espacio-tiempo en el que se van construyendo las condiciones de posibilidad para la acción colectiva. Lo que desde una mirada externa puede entenderse como “reunionismo”, como un discurrir de reuniones donde se va diluyendo el objetivo de la acción, para las mujeres se constituye en un espacio de posibilidad. Lugar de placer por el encuentro mismo, de reconocimiento de la propia experiencia en la experiencia de la otra; lugar de apertura, en tanto van surgiendo alternativas de pensamiento y de acción frente a una realidad que parece no dejar opciones.

En cada uno de los distritos, los espacios de encuentro de y con las mujeres tuvieron un desarrollo diferente. En todos los casos, sin embargo, la primera actividad organizada por ellas en un espacio público de sus territorios marcó de una manera importante cada proceso. Catalizó la participación y promovió que nuevas mujeres se sumaran a la propuesta. Objetivó la capacidad organizativa e hizo concreta la idea de que es posible avanzar en las transformaciones necesarias para hacer de los barrios lugares más seguros para las mujeres y para todos.

El disfrute y la apropiación de las calles y de las plazas marcaron estas acciones y, a partir de allí, se empezó a resignificar el espacio público. Disfrute y apropiación no solo durante las actividades mismas, sino al organizarlas. Las actividades consistieron en ocupar la plaza o la calle, con propuestas artísticas y recreativas. Hacerse visibles como mujeres y hacer visible la problemática de la violencia de género para los vecinos y vecinas, para el gobierno local, para otras organizaciones e instituciones, fue un logro en sí mismo, que permitió ampliar el horizonte de posibilidad a la hora de proyectar las acciones futuras.

A partir de este primer impulso en el proceso, el fortalecimiento de los grupos y el afianzamiento de las habilidades individuales y colectivas se fueron desplegando en la planificación conjunta de las acciones. Esta experiencia se construyó desde los diferentes saberes que aportó cada una de las mujeres, y de la especificidad técnica que aportó el equipo de intervención.

La priorización de los factores identificados como causales de violencia o inseguridad y los problemas relacionados, la construcción de propuestas y la jerarquización de las mismas, fue en sí mismo un proceso enriquecedor para los espacios de mujeres. También la relación con los diferentes gabinetes de gobierno distritales —como interlocutores y mediadores del gobierno local— estableció particularidades en los procesos.

En el Distrito Oeste, donde muchas mujeres contaban con largas y muy diversas trayectorias de participación —algunas de ellas específicamente en torno a los derechos de las mujeres—, se estableció un diálogo fluido con el gobierno distrital, liderado por una mujer, que ofició como impulsor del proceso organizativo.<sup>30</sup> Esto permitió avanzar más rápidamente en la construcción de un proceso de cogestión participativa de los espacios públicos, y

30 Es de destacar que cuando se comenzó la intervención en el Distrito Oeste, la dirección del mismo estaba a cargo de Susana Bartolomé, militante y activista feminista, quien ocupó un papel importante promoviendo el proceso organizativo de las mujeres del distrito y apoyando fuertemente las iniciativas del Programa Regional.

lograr mejoras en el mantenimiento y la infraestructura de algunos lugares reconocidos por las mujeres como espacios inseguros.

En el Distrito Sur, por su parte, se contó con una organización, la Red de Mujeres del Sur, que demandó explícitamente la intervención de los programas coordinados por CISCOSA en ese distrito, a partir de su trayectoria de trabajo sobre la problemática de la violencia en los espacios privados. A este grupo se fueron sumando integrantes de otras organizaciones del lugar, con un recorrido por experiencias en organizaciones sociales. En el proceso de planificación, las mujeres fueron proactivas en la focalización de los aspectos socioculturales de la violencia hacia las mujeres en los espacios públicos. Identificaron como su principal estrategia, las acciones de sensibilización a la comunidad en general y de ocupación de los espacios públicos. Aquí, fueron las acciones las que ordenaron el proceso, mientras que su organización —cómo hacerlas— les fue otorgando un nuevo significado.

En el Distrito Noroeste, el descreimiento y la desconfianza respecto de las posibilidades de transformar la situación de las mujeres y del barrio eran más marcados. Al mismo tiempo, era menor o inexistente la trayectoria participativa de algunas de las mujeres que se fueron sumando a la propuesta, y fuerte el cruce del discurso religioso con el discurso en torno al género, en especial respecto de las mujeres. En este distrito, más allá de la receptividad del gabinete distrital, fue necesario trabajar más detenidamente la comprensión y apropiación de la iniciativa. Fue la reciprocidad en la escucha, la contención, el intercambio de experiencias, el reconocimiento de sus saberes y habilidades, lo que permitió ir abriendo la posibilidad de que las mujeres se vieran a sí mismas y se mostraran como motores de la acción para hacer del barrio un lugar más seguro. El trabajo al interior del grupo, en este sentido, promovió el establecimiento de lazos de confianza y fortaleció personal y colectivamente el espacio de las mujeres, lo cual fue dando lugar al hacer, a las propuestas, a la proyección de lo que quieren transformar y a definir cómo lograrlo.

El rol del equipo de intervención fue diferente en cada distrito y varió en los diferentes momentos de cada proceso. Mientras que en algunos momentos la intervención fue más directiva, propositiva, orientadora de la acción, en otros fue más de acompañamiento, de señalización de dificultades o tensiones en el trabajo o en el proceso, para que pudieran ser abordadas. Puntualizar los logros y posibilidades, sistematizando el recorrido que los permiten, fue también una de las funciones. En otras instancias, el rol del equipo fue más de intermediación, de facilitación de la articulación con otros grupos, organizaciones, instituciones, o con el mismo gobierno local.

En esta diversidad de funciones era importante respetar los tiempos y ritmos de los espacios, sin que eso implicara dejar diluirse el objetivo de la intervención. Resultó fundamental la atención a los procesos de cada una de las mujeres, recuperando las diferencias, estilos participativos y saberes, para potenciar el trabajo colectivo. Asimismo, fue necesario trabajar el conflicto, darle lugar como parte del proceso organizacional, como parte ineludible de la construcción de un proyecto colectivo.



### Tercer momento: el proyecto colectivo

En la ciudad hemos logrado ser visibilizadas, ser reconocidas, y conseguir que cumplan nuestros derechos, porque son justos, porque son nuestros, y porque somos mujeres.

(C., mujer del Distrito Oeste)

Las acciones colectivas no siempre implican proyecto común. Este último no solo supone una necesidad o interés compartido que lleva a la acción. El proyecto colectivo supone que algo más se pone en juego. Se pone el cuerpo, se ponen sentires, deseos; se pone en juego la propia historia; la subjetividad se ve atravesada por eso común que se va gestando. Lo que todavía no es, en tanto proyecto, es algo nuevo, diferente a la suma de las partes.

En los procesos organizativos/participativos de las mujeres podemos identificar algunos hitos, como etapas o momentos significativos que nos permiten pensar en el pasaje entre la acción y el proyecto colectivo. Pasaje que da cuenta de un salto cualitativo, que es un logro en sí mismo, pero que tiene pleno sentido dentro del proceso.

#### *Distrito Oeste*

Colectivo de Promotoras Por una Ciudad sin Violencia es el nombre que eligieron las mujeres del Distrito Oeste para empezar a nombrarse, llenando de significado el espacio de encuentro que venían transitando. Coincidiendo con el 25 de noviembre (Día Internacional de la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer) de 2007, se organizó en el Centro Distrital del Oeste una jornada de cierre de talleres culturales, cuyo eje fue "La no violencia hacia las mujeres". En este marco se las convocó a participar de la jornada, como

protagonistas. Decidieron, entonces, imprimir remeras que las identificaran con el nombre elegido y que de alguna manera marcaran la especificidad de la problemática que abordaban en sus acciones.

Necesidad de llamarse, de identificarse, de tener algo común. Necesidad de ser conocidas y reconocidas como parte de un nuevo colectivo, más allá de sus distintas pertenencias organizativas de origen. Esto marcó un hito en el proceso organizativo, otorgándoles pertenencia de grupo e identificación con la comunidad. A partir de allí comenzaron a reconocerse y a ser reconocidas con ese nombre, y a ser referenciadas como expertas en relación con la violencia hacia las mujeres en la ciudad.

Hubo también otras acciones que resultaron especialmente significativas en este proceso. El libro *Mujeres que hacemos historia*, publicación que compila relatos que recuperan el protagonismo de las mujeres en las luchas colectivas del Distrito Oeste, fue una de ellas.<sup>31</sup> Fueron las mujeres del Colectivo las que impulsaron esta recopilación y que hoy son reconocidas como las promotoras de la iniciativa. Resultó importante mirar el camino transitado, destacar los logros y los aprendizajes construidos como punto de partida para elaborar el propio relato colectivo. El título del libro, y la posibilidad que da la palabra escrita de compartir de otra manera lo que se tiene para decir, hace más significativa aún la actividad realizada.

Por otra parte, el trabajo de cogestión de la Plaza Los Amigos, en el barrio La Lagunita, también es señalado por las mujeres como una acción bisagra. Ya no fueron tan solo las que levantaron las demandas de modificación de este espacio público; fueron también las generadoras del debate de sus vecinos y vecinas en asambleas para el diseño del barrio, y del involucramiento de toda la comunidad en el proceso de recuperación del lugar. La negociación de las mujeres y otros actores comunitarios con el gobierno local fue aquí relevante, ya que representaban a la comunidad.

### *Distrito Sur*

En el Distrito Sur, por su parte, un hito en el proceso organizativo/participativo de las mujeres lo marcó la Jornada “En la casa, en la plaza, en el barrio, en la ciudad, le decimos Basta a la violencia hacia las mujeres”.<sup>32</sup> Lo producido colectivamente en preparación de esa jornada (actividades, frases, contactos, etc.), las interacciones que fueron dándose y las respuestas de las personas que participaron ese día, preñaron las acciones y el proceso subsiguiente. A partir de ese momento, las mujeres se comprometieron más

31 La idea del libro surgió durante la construcción del Cuadernillo de Propuestas, que sintetizó la primera etapa del trabajo en el Distrito Oeste. En 2009, el Programa Regional y las Áreas de Comunicación y de Cultura del Distrito Oeste realizaron una convocatoria amplia a participar en la construcción de *Mujeres que hacemos historia*. Algunas organizaciones presentaron sus historias directamente, mientras que en muchas otras el relato se fue construyendo colectivamente en talleres participativos, coordinados en general por el equipo de CISCSA (en Rosario, por Alejandra Rojas y Melina Arrieta). Finalmente, se publicaron cuarenta y cinco historias.

32 La Jornada se realizó el 6 de junio de 2010 en la Plaza Corrientes.

activamente en las reuniones y se sumaron nuevas mujeres a la iniciativa. Las “reuniones de los jueves”, como se comenzó a nombrar el espacio de encuentro, tuvieron de allí en adelante una nueva dinámica. Se fue haciendo más palpable la posibilidad de que las mujeres se constituyeran como impulsoras de las transformaciones necesarias para hacer del barrio un lugar más seguro. “Cuando vi que la familia esa que estaba en la vereda de enfrente cruzaba a la plaza con las reposeras, sentí que en realidad nos estaban abriendo las puertas de su casa”, dijo una de las mujeres del Distrito Sur en la reunión de evaluación de la jornada.

El reconocimiento de la propia capacidad, y la aceptación y reconocimiento de la propuesta por parte de los vecinos y vecinas, abrieron la posibilidad de seguir profundizando en las acciones y complejizando las estrategias para abordar la problemática que congregaba a estos grupos. Esto generó un énfasis en las actividades de sensibilización, que se vio plasmado en la planificación de una acción al menos mensual en los espacios públicos del barrio.<sup>33</sup>

Ocupar los espacios públicos, las plazas del barrio, con la intención de recuperar la calle como lugar para la fiesta, el encuentro, el disfrute, fue un eje primordial que atravesó la planificación de las acciones. También lo fue la consulta permanente con vecinas y vecinos, previa al desarrollo de las actividades, que fue conformando ocasiones en que se daba información y se buscaba la apropiación de dichas acciones por parte de los concurrentes. Esto da cuenta tanto de las trayectorias previas de participación de las mujeres, como —y fundamentalmente— de la construcción del problema por abordar como una situación que atañe a toda la comunidad y cuya complejidad se reconoce.

Es importante destacar aquí, como característica del proceso organizativo en este espacio, que el mismo se conformó como un lugar de articulación de organizaciones. Las mujeres lo integraron señalando sus pertenencias organizativas previas. El tema de la seguridad en los espacios públicos, que las participantes fueron incluyendo en sus organizaciones de origen, es el que las ha ido congregando en orden a pensarse como colectivo promotor de transformaciones en esos espacios de la ciudad.

En este proceso, la exigibilidad de sus derechos frente a la comunidad en general, pero en particular frente al gobierno local, se fue construyendo de la mano de la idea de autonomía. Y esto cobra especial relevancia si tenemos en cuenta que muchas de las mujeres de este distrito cuentan con trayectorias de participación en el partido político que actualmente conduce el gobierno municipal.

---

33 En un cronograma que comprendía los meses de septiembre, octubre y noviembre, y poniendo el énfasis en visitas institucionales, invitaciones particulares a organizaciones, volanteadas previas a las actividades, se desarrollaron las acciones “Barrileteada por nuestros derechos”; invitación y participación (difundiendo información) en un festival cultural organizado por el Área de Cultura del Distrito Sur; pintada de murales relativos a los derechos de las mujeres en paredes próximas a paradas de transporte público, donde se realizó una de las caminatas exploratorias.

### *Distrito Noroeste*

En el Distrito Noroeste, por su parte, un hito en el proceso colectivo fue la pintada de un mural en una pared cercana a un playón deportivo, identificado por las mujeres como un espacio inseguro para ellas y vedado para las jóvenes y las niñas. A la par de esta actividad, se cambió el lugar en que se realizaban las reuniones del espacio de mujeres, dos hechos que habilitaron una nueva etapa en el proceso organizativo/participativo que las convocaba.

El nuevo lugar de reunión, sede de un comedor comunitario, posibilitó la inclusión de nuevas mujeres en el espacio que las agrupaba. Eso, junto a la sistematicidad de las reuniones, llevó a que se fuera construyendo como un espacio propio para ellas, constituido a partir de su condición de género. Esto marcó una diferencia importante respecto al lugar precedente de reunión, ya que, por tratarse de un centro de promoción infantil dependiente del gobierno municipal, las convocaba en tanto madres “colaboradoras” de la institución. Se hicieron así patentes la especificidad de la convocatoria, la propuesta y el espacio propio para ellas, en el cual —como ya se mencionó anteriormente— las relaciones afectivas de contención y acompañamiento que se dio entre las mujeres fueron las que posibilitaron la acción colectiva.

La pintada del mural, por otra parte, implicó que ellas mismas se sorprendieran de la potencia de sus acciones y de lo que podían conseguir. En un corto lapso, algunas percibieron modificaciones en el tránsito por el lugar a partir de su intervención. “Ahora lo cuidan, porque nos vieron a nosotras ahí, pintándolo”, dijo una de las mujeres al evaluar la actividad. La indiferencia y el descuido de los espacios públicos por parte de los vecinos, como actitudes que volvían obsoletas las iniciativas para recuperarlos, comenzó a relativizarse.

Muchas de las acciones que se fueron proponiendo y jerarquizando a partir de lo anterior tuvieron que ver con impulsar y afianzar los lazos de confianza y solidaridad entre los vecinos y vecinas, como manera de ir promoviendo un barrio más seguro. La idea de un ‘camino seguro’ para las mujeres se fue delineando, a partir de estas propuestas, como la noción de un trayecto reconocible en su calidad de espacio libre de violencia hacia las mujeres, espacio respetuoso y amigable para ellas.<sup>34</sup>

---

34 La construcción de un camino seguro para las mujeres, realizado a partir de los recorridos más frecuentes por el espacio barrial, es una de las estrategias de intervención que se está diseñando en el trabajo conjunto con el espacio de mujeres del Distrito Noroeste y el gabinete distrital del mismo.



#### **Cuarto momento: Desde los espacios en cada distrito al encuentro con otras mujeres**

Hoy me di cuenta de que lo que antes me decían en mi casa no es tan cierto: yo sí sirvo para participar.

(M., mujer del Distrito Noroeste)

Cuando hacemos esto, sentimos que estamos tomando el destino en nuestras manos y voces.

(G., mujer del Distrito Oeste)

Las instancias de intercambio y articulación entre las mujeres que venían trabajando en los diferentes distritos, propiciadas por la intervención del Equipo de CISCSA–Red Mujer y Hábitat en el marco del Programa Regional y el PCIyG, fueron muy significativas en los procesos de los tres distritos. Conocer la trayectoria de los otros espacios, conocer e intercambiar con las otras mujeres lo común y lo diferente en sus experiencias, potenció las acciones en cada territorio y permitió que percibieran la posibilidad de materializar un proyecto colectivo que trasciende los límites del barrio y se amplía a nivel de la ciudad.

Durante 2009 y 2010, se promovieron diversas instancias de este tipo. Se realizaron talleres de transferencia de la experiencia del Distrito Oeste tanto en el Distrito Sur como en el Noroeste. También un ciclo de capacitación sobre herramientas comunicacionales en el cual participaron mujeres de los tres distritos.<sup>35</sup> Estas instancias permitieron que las mujeres empezaran a

---

35 El ciclo de capacitación se desarrolló en cuatro jornadas, una realizada en cada Centro Municipal de Distrito correspondiente a las distintas zonas de intervención, y una en una radio comunitaria del Distrito Oeste. Fue coordinado por la Red Nosotras en el Mundo, espacio de comunicación feminista de la ciudad de Córdoba, y planificado conjuntamente con el equipo de CISCSA.



reconocerse y mostrarse como expertas en la problemática que las convocaba, capaces de generar herramientas comunicacionales para transmitir conocimientos específicos puestos al servicio de diseñar espacios y lugares más inclusivos en la ciudad. Se encontraron también formando parte de las campañas “Abre tus ojos, la ciudad te espera” y “Mujeres por la ciudad”, dos acciones realizadas durante 2010 en el marco del Programa Regional, en las cuales los espacios de mujeres tuvieron un papel protagónico.

Es importante reconocer la potencia de las expresiones artísticas como herramienta de intervención desde los espacios de mujeres en los espacios públicos. El arte así puesto en acción contribuye a dejar la marca del proceso colectivo en la calle, en las plazas, en los cuerpos de las mujeres, en el imaginario de lo que es posible de ser modificado. Hacerse visibles a partir del color, la música, el juego, interpela a las mujeres y las demás personas desde una perspectiva diferente: ya no solo desde aquello que se busca evitar, sino con una clara propuesta de lo que para ellas implica una ciudad sin violencia; esto es, una ciudad en la que los espacios públicos son lugar de encuentro, lugar de fiesta, de proyectos colectivos, lugar de y para todas y todos.

En noviembre de 2010, y con una importancia particular, las mujeres de los distintos distritos participaron en una Jornada de Intercambio, realizada con el objetivo de recuperar colectivamente los logros alcanzados por los espacios de mujeres hasta el momento y proyectar acciones en los lineamientos de una Agenda de las Mujeres para ciudades sin violencias.

Esta actividad, en la cual las mujeres compartieron durante dos días las experiencias, obstáculos, facilitadores y logros del trabajo en los territorios, estuvo pensada como catalizadora de la proyección y articulación, a escala de la ciudad, del trabajo particular. En cada uno de los distritos las mujeres pudieron reconocer distintos logros, que van desde el empoderamiento

personal —que ellas mismas relacionan con la contención, el fortalecimiento y el crecimiento de cada una a partir de participar en los espacios colectivos— hasta el empoderamiento que perciben como grupo, y en sus organizaciones de pertenencia.

En este encuentro, Jornada de Intercambio, fue importante la presencia de mujeres que participan en Mujeres Autoconvocadas de Rosario (MAR) como articulación feminista de la ciudad, porque permitió dar visibilidad política a los procesos de las mujeres en los territorios. Igualmente se avanzó en la articulación con el movimiento feminista local, en cuya agenda, si bien la violencia hacia las mujeres es prioritaria, la temática de la seguridad de las mujeres en las ciudades aún no lo es.

Se puede afirmar, entonces, que el encuentro entre los diferentes espacios de participación y organización de mujeres permite reconocer como común la estrategia de acción aplicada en cada uno de ellos. Es una estrategia que privilegia el intercambio y la construcción del proyecto colectivo de manera lenta, pero democrática y respetuosa de las diferencias. El arte, los colores y la alegría del encuentro, la potencia de las actividades expresivas de las mujeres en las calles y plazas, se reconocieron también como sello de los espacios de encuentro que se busca compartir con un público cada vez más amplio.

Por otra parte, fueron importantes en el proceso de construcción y aprendizaje de las mujeres, la participación en otros espacios de articulación entre mujeres comprometidas con la problemática vinculada a la violencia urbana que las afecta por razones de género. En particular, las instancias de participación de algunas de las mujeres integrantes del Colectivo de Promotoras por una Ciudad sin Violencia, del Distrito Oeste, en diferentes eventos nacionales e internacionales de debate, marcaron el proceso participativo/organizativo en dos sentidos.<sup>36</sup>

Por una parte, el saberse trabajando en la misma dirección que mujeres diversas y en diferentes países de la región permitió que se reconocieran como parte de un proyecto de transformación que trasciende los territorios locales. Amplió la visión sobre las formas de dar respuestas a la violencia de género en las ciudades y las estrategias posibles de desplegar. Asimismo —y un tema no menor para las mujeres— la necesidad de representar desde la propia voz a un colectivo y un proceso de trabajo implicó un aprendizaje. Esto fue algo nuevo para ellas, causal de temores e inseguridades. Para el colectivo significó ordenar, sistematizar y preparar aquello que se pretendía compartir en esas instancias, lo cual favoreció la reflexión sobre el propio proceso. A su vez, supuso dar cuenta del proceso de construcción de con-

---

36 Los eventos en los que se participó fueron: “Una academia de base en América Latina y el Caribe: Un punto de enlace, de intercambio, de conocimiento y de fortalecimiento regional para organizaciones de base de mujeres”, 1-4 de agosto de 2007, Lima, Perú; “Segundo Seminario Internacional del Programa Regional Ciudades Seguras”, UNIFEM, 23-25 de junio de 2008, Buenos Aires, Argentina; Seminario Nacional “Mujeres y Seguridad Urbana”, 25-27 de noviembre de 2008, Bogotá, Colombia; “Encuentro Interprovincial de Promotoras de Salud”, 30-31 de octubre de 2009, Luján, Argentina.



fianza al interior del grupo, a partir del cual es el colectivo el que habilita a cada mujer a hablar en nombre del grupo, al mismo tiempo que permite que cada una se sienta “acompañada” por las demás mujeres al hacerlo.

La participación en eventos de convocatoria nacional o internacional, ya no circunscritos a lo estrictamente local, no estuvo exenta de conflictos internos ni fue fácil de abordar. Al ser ocasión para el reconocimiento de los diferentes aportes de las mujeres, y a la vez para la circulación y distribución equitativa de la información y la palabra, la selección de quien accedía a la posibilidad de formar parte de esas instancias no resultaba sencilla. Por una parte, los liderazgos autoritarios, en los cuales la concentración de bienes sociales y simbólicos juega un papel relevante, se actualizaban en tanto estilos participativos aprendidos previamente. El acceso de solo alguna o algunas de las mujeres a instancias de encuentro o intercambio como las mencionadas, da cuenta también de las diferentes posibilidades a su alcance, que facilitan u obstaculizan esa posibilidad. La participación en eventos mayores es vista como un “premio” a la trayectoria en el espacio colectivo, una situación donde no se consideran los diferentes puntos de partida para posibilitar o excluir la participación de las mujeres. En este punto, prima la “lógica masculina” de los estilos participativos: quien más capacidad discursiva tiene, quien posee mayor facilidad para participar, al no entrar en tensión esta actividad con sus responsabilidades familiares, es quien tiene más posibilidades de hacerlo.

Para el equipo de intervención, esta situación implicó generar espacios para reflexionar, en orden a que la selección de quienes participan en nombre del colectivo no actúe como obstáculo en el proceso de transformación colectiva o del proyecto en común. En la misma línea, se generaron instancias donde las experiencias vividas pudieran ser transmitidas y enriquecer el proceso colectivo. Esto, en sí mismo, generó que la irrupción del conflicto abriera la posibilidad de trabajar sobre las fragilidades del proceso y de las relaciones entre las mujeres, en un intento de transformar los obstáculos y las tensiones en posibilidades de reflexión.

## APRENDIZAJES E INTERROGANTES QUE ORIENTAN EL TRABAJO

Volver a mirar los procesos organizativos/participativos de las mujeres que los programas fueron acompañando y promoviendo, permite comprender los alcances y los límites de los logros obtenidos en estos años de trabajo.

Como se señaló anteriormente, contar con un colectivo de mujeres que se organice en torno al tema de la seguridad no es algo que deba darse por descontado desde un comienzo. Es un logro en sí mismo, ya que es resultado de un proceso de construcción colectiva que no procede sin tensiones. Supone deconstruir mandatos, discursos y formas aprendidas de organización. Implica a la vez tener siempre presente, como objetivo político, avanzar en relación con el derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia, un derecho que a su vez supone la construcción de una sociedad cada vez más justa, más equitativa y con mujeres cada vez más confiadas de sus capacidades, más empoderadas individual y colectivamente.

En contextos donde la violencia hacia las mujeres en los espacios públicos no es vista como un problema prioritario, y además se la naturaliza como parte de la violencia cotidiana —en particular de los sectores más vulnerabilizados de la sociedad—, se hace necesario generar estrategias diversas, múltiples, para hacerle frente. Más aún, deben ser estrategias que no resulten ajenas a la cotidianidad de las mujeres que menos recursos tienen para emprender esa batalla.

Las organizaciones de mujeres y feministas y las mujeres organizadas cumplen aquí un papel fundamental, al igual que los recursos humanos y materiales aportados por los programas apoyados por UNIFEM. Es desde la construcción de proyectos y acciones colectivas que las mujeres pueden exigir y proponer modificaciones para hacer de las ciudades espacios más disfrutables, más seguros e inclusivos.

En este punto, en el camino transitado acompañando los procesos organizativos de las mujeres, cabe la pregunta acerca de cómo evitar instrumentalizar la participación de las mismas, como apropiándose de su capacidad organizativa para alcanzar objetivos externos. La participación en tanto derecho supone la resignificación de las propuestas con las que los programas llegan a los territorios, y la construcción de un nuevo proyecto a partir de estas propuestas. Supone también cuestionar la gratuidad de la participación de las mujeres y la idea de trabajo voluntario como aporte siempre presente y no reconocido de las mujeres al desarrollo comunitario.

En este proceso de resignificar la propuesta de los programas sin que se diluya el objetivo de la intervención, otro desafío ha sido y es compatibilizar los tiempos del proceso de trabajo con las mujeres con aquellos de la gestión del gobierno local, y con los tiempos administrativos ligados a la financiación de los programas que aportan a impulsar procesos de transformación de la realidad social, pero que no siempre discurren con las mismas prioridades. En muchas oportunidades hay un desfase entre estos tiempos, generándose tensiones que afectan los procesos de construcción. La flexibilidad del equipo de intervención para afianzar alianzas con el gobierno local sin que ello implicara “apurar” los procesos organizativos

de las mujeres, o “diluir” sus iniciativas, resultó fundamental. También lo fue la posibilidad de explicitar estas situaciones, discutir las con las mujeres y generar nuevas alternativas, como se señala en el apartado que describe el segundo momento organizacional.

En torno al trabajo conjunto con el gobierno local, también fueron surgiendo en el proceso otros interrogantes: ¿cómo trabajar, en un contexto de fragilización institucional, la exigibilidad de derechos de las mujeres?; ¿cómo sortear los obstáculos ligados a los déficit en la implementación de políticas públicas relacionadas con los derechos de las mujeres y la participación ciudadana?; ¿cómo evitar reforzar esos déficit al seguir apostando a mecanismos que muestran escasa permeabilidad?

Frente a gobiernos comprometidos formalmente con la defensa de los derechos de las mujeres, pero con dificultades para concretar en acciones su compromiso, las estrategias de incidencia deben ser revisadas permanentemente. El recambio frecuente de funcionarios y funcionarias también contribuye a dificultar el trabajo de incidencia política, y debilita la confianza de las mujeres en el Estado y en el gobierno local como agentes de cambio.

Las estrategias suponen incluir las demandas de las mujeres en programas o mecanismos gubernamentales ya existentes, y jerarquizar las demandas para lograr los objetivos y no generar frustraciones. La inclusión en la agenda municipal de la problemática referida a la violencia hacia las mujeres en los espacios públicos es tan importante como los esfuerzos para ir modificando la cultura organizacional hacia una mayor democratización.

Desde este enfoque, la participación ciudadana supone no solo tener en cuenta las opiniones de las mujeres, sino incluirlas en todo el proceso de trabajo, con voz y cuerpos propios. Su inclusión en las instancias de implementación y de evaluación de las acciones desarrolladas por el gobierno local, promovidas por los programas, ha sido una demanda de las mujeres. Para ellas ya no es suficiente que se tomen en cuenta sus opiniones. En una cultura donde predominan las relaciones asistencialistas, las demandas de las mujeres dan cuenta de un importante logro en relación con su autonomía.

En este sentido, es importante señalar que de los proyectos presentados y seleccionados en el Distrito Sur en el Presupuesto Participativo 2011, dos contemplan el diseño, apropiación y uso de los espacios públicos del barrio desde una perspectiva de género. Estos proyectos fueron impulsados por algunas de las mujeres participantes en las acciones de los programas. Asimismo, y a partir de una decisión del Director del Distrito Noroeste con los Consejos Participativos del mismo, se destina el remanente del presupuesto 2011 a la recuperación de uno de los espacios señalados por las mujeres en las caminatas exploratorias.

Por otra parte, el fortalecimiento de los espacios de encuentro en cada uno de los distritos ha implicado importantes logros para las mujeres que participan de ellos y en sus territorios. Teniendo como objetivo profundizar y extender esos logros, surgen las preguntas acerca de cómo evitar el “encerramiento comunal”, o el quedarse al interior de los espacios de mujeres; cómo ir más allá de los microespacios comunitarios y extender los logros a niveles más amplios, territorial y socialmente.

Las instancias de articulación entre los diferentes espacios de mujeres y otras organizaciones de mujeres o feministas permiten ampliar su horizonte de proyección y acción. La conformación de espacios colectivos para diseñar y llevar adelante acciones que transformen la violencia que viven y perciben las mujeres en la ciudad, como la construcción de la Agenda de las Mujeres para ciudades sin violencias, es una estrategia pensada para contribuir a este objetivo.

Para finalizar, cabe destacar la importancia de generar estrategias que puedan ampliarse y modificarse de acuerdo con los procesos colectivos/ organizacionales de las mujeres. Desde CISCOSA-Red Mujer y Hábitat, importa resaltar los aprendizajes construidos en iniciativas que tienen como prioridad la apropiación, resignificación y uso de los espacios públicos por parte de las mujeres. Es decir, “Ni solas, ni silenciadas, en la calle libres y desatadas”, como construcción de propuestas incluyentes de las voces de las mujeres, que amplíen las posibilidades de participación de las mismas en el ejercicio del derecho a decidir y opinar sobre el diseño de una ciudad sin violencias para todas y todos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Camacho Azurduy, Carlos. 2003. “América Latina, en el reto de construir puentes con y entre las ciudadanías El derecho a la información como práctica de formación y desarrollo de la ciudadanía comunicativa”. En *Aportes Andinos* 14. Disponible en <http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdfs14/carlos%20camacho.pdf> (recuperado 03/03/2011)
- CISCOSA – Centro de Intercambios y Servicios Cono Sur Argentina. 2005. *Informe de la Investigación Cualitativa “Percepciones sobre la violencia urbana hacia las mujeres en la ciudad de Rosario. Argentina”*. Rosario: Programa Regional Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos, Red Mujer y Hábitat de América Latina, UNIFEM, AECID ([www.redmujer.org.ar](http://www.redmujer.org.ar)).
- Coraggio, José Luis. 1989. “Participación popular y vida cotidiana”. Presentación en el Plenario del XIII Seminario Latinoamericano de Trabajo Social, Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.
- Fraser, Nancy. 1991. “Esbozo de una teoría crítica, socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío”. *Debate Feminista* (México) 2(3).
- Fraser, Nancy. 1997. *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición “post-socialista”*. 2ª ed. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Colección Nuevo Pensamiento Jurídico.
- Moser, Caroline. 1991. “La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género”. En *Una nueva lectura: género en el desarrollo*, compilado por Virginia Guzmán, Patricia Portocarrero y Virginia Vargas, 55–113. Lima: Flora Tristán y Entre Mujeres.
- Perazza, Roxana y Flavia Terigi. 2010. “Segregación urbana e inclusión educativa de las poblaciones vulnerabilizadas en seis ciudades de América Latina”. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada* 1. Disponible en <http://www.saece.org.ar/relec/pdf/n1/segregacionurbanaeinclusioneducativa.pdf> (recuperado el 06/01/2011)

- Rainero, Liliana; Maite Rodigou Nocetti y Soledad Pérez. 2006. *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. Córdoba: CISCOSA-Red Mujer y Hábitat, UN-Trust Fund. Disponible en [http://www.redmujer.org.ar/pdf\\_publicaciones/art\\_17.pdf](http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/art_17.pdf) (recuperado 17/01/2011).
- Ravazzola, María Cristina. 1995. "Las mujeres y las redes sociales. Una mirada sobre las redes sociales teniendo en cuenta las diferencias de género". En *Redes. El lenguaje de los vínculos. Hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil*, compilado por Elina Dabas y Denise Najmanovich, 189–202. Buenos Aires: Paidós.
- Red Mujer y Hábitat de América Latina (LAC), CISCOSA. 2008. *Más mujeres en las calles sin miedo ni violencia*. Cartilla elaborada en el marco del Programa Regional Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos. Córdoba: UNIFEM, AECID. Disponible en [http://www.redmujer.org.ar/pdf\\_publicaciones/art\\_28.pdf](http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/art_28.pdf) (recuperado 17/01/2011).
- Rodigou Nocetti, Maite. 2000. "Necesidades, acción comunitaria e intervención". Presentación en el Décimo Congreso Argentino de Psicología, Rosario.
- Rodigou Nocetti, Maite. 2002. "Reflexiones acerca de discursos y prácticas de participación en la psicología comunitaria y en la psicología política". Ficha de Cátedra Estrategias de Intervención Comunitaria, Universidad Nacional de Córdoba.
- Sirvent, María T. 1984. "Estilos participativos ¿sueños o realidades?". *Revista Argentina de Educación* (Buenos Aires) 3(5).
- WICI – Women in Cities International. 2010. "Baseline findings from Rosario, Argentina". En *Learning from women to create gender inclusive cities. Baseline findings from the Gender Inclusive Cities Programme*, Ch. 3, 23–48. Montreal, Canadá: WICI. Disponible en [http://www.femmesetvilles.org/pdf-general/gicp\\_baseline.pdf](http://www.femmesetvilles.org/pdf-general/gicp_baseline.pdf) (recuperado 17/01/2011).

## Enfrentando el desafío de construir barrios y ciudades más seguros e inclusivos para todos y todas

---

Marisol Saborido<sup>1</sup>

Una ciudad democrática es una ciudad segura, inclusiva y equitativa. Para ello, es imprescindible recuperar los espacios públicos como lugares de relación social, de identidad y alteridad, de conflictividad y de expresión comunitaria y política. En este marco se sitúa el intercambio de experiencias territoriales que tuvieron lugar en algunas comunas de Santiago, en una asociación entre el Programa de Recuperación de Barrios “Quiero Mi Barrio”, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, y el Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos”, que en nuestro país implementa SUR Corporación.

La estrategia que lleva adelante SUR para la implementación en Chile del Programa Regional se basa en una hipótesis según la cual existen diferentes formas de articulación entre las dimensiones de género, violencia, ciudadanía y territorio. Su interés apunta a explorar la vinculación entre estas dimensiones, en particular la incidencia de la dimensión territorial-espacial en la violencia que se ejerce contra las mujeres en la ciudad, tanto en el espacio público como en el espacio privado. En torno a este tema se han desarrollado las diversas iniciativas de que se da cuenta en este libro, que en general demuestran su potencia para fortalecer la ciudadanía y atender las necesidades de seguridad no solo de las mujeres, sino también de otros sujetos, en el barrio y la ciudad.<sup>2</sup>

Hoy en día, es claro que la seguridad ciudadana ha pasado a ser un tema en las agendas de las ciudades y gobiernos. Sin embargo, poco se ha hecho para vincular las distintas formas y expresiones de la violencia. Así, se tiende a acotar la violencia contra las mujeres como un problema que

---

1 Arquitecta, se desempeña como investigadora en SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, Santiago de Chile.

2 Una primera versión de este artículo fue publicada con el título “Mejoramiento de barrios en Chile: una oportunidad para fortalecer la convivencia ciudadana y la equidad de género”, en *Equidad de género: compartiendo la ciudad y sus barrios*, editado por M. Saborido, A. Rodríguez y O. Segovia (Santiago: Ediciones SUR / Red Mujer y Hábitat de América Latina, 2009 pp. 23–37).

ocurre en el ámbito privado, sin incorporar la dimensión territorial en su tratamiento. Esto obviamente deja fuera del análisis aquello que llamamos violencia urbana, ligada directamente al territorio. A su vez, los programas e iniciativas de seguridad ciudadana —dirigidos precisamente a la violencia urbana— por lo general no incorporan una perspectiva de género. Es esa la brecha que la estrategia de SUR en la implementación del Programa Regional quiere abordar, combinando distintas escalas y niveles de acción (barrial-local, regional y nacional). El objetivo es incidir en la política pública y en las agendas sociales para fortalecer la convivencia en los barrios, la ciudadanía de las mujeres y su derecho a una vida libre de violencia, en los espacios públicos y privados.

El elemento central de esta estrategia entre los años 2007 y 2009 fue la articulación con el Programa Quiero Mi Barrio (PQMB), cuyo objetivo general es “el mejoramiento de la calidad de vida en barrios deteriorados, a través de políticas combinadas que mejoren el entorno urbano y promuevan el fortalecimiento de la participación social. Así, genera propuestas de desarrollo urbano integral, que surgen del trabajo conjunto de la comunidad, los gobiernos locales y el gobierno central, como expresión de una nueva relación entre el Estado y la ciudadanía en la construcción de ciudad”.<sup>3</sup> Como objetivos específicos, el Programa se propone “recuperar espacios públicos deteriorados, mejorar las condiciones del entorno, fortalecer las relaciones sociales y propiciar barrios integrados socialmente”. En su implementación contempla distintas fases, desde la etapa de instalación hasta la de evaluación del proceso de recuperación, en un periodo que abarca de dos a cuatro años, dependiendo del tipo de barrio. La primera fase es la etapa de diagnóstico compartido entre vecinos y equipos técnicos, donde se identifican las fortalezas y problemas del barrio. La segunda es la etapa de gestión y ejecución de las actuaciones comprometidas, tanto en materia de obras físicas como de iniciativas sociales. Hay una tercera fase de cierre, como etapa de balance y evaluación del proceso y sus resultados. Esta fase tiene un doble objetivo: “en primer lugar, evaluar el avance logrado en materia de recuperación y determinar los desafíos pendientes; y en segundo lugar, construir una Agenda Futura junto al Consejo Vecinal y el Municipio, que proyecte la recuperación del barrio”.

La incidencia del Programa “Quiero Mi Barrio” es relevante, dado que está pensado como una acción a escala nacional: en su primera fase de implementación comprometió 200 barrios y aproximadamente a 500 mil personas.<sup>4</sup> Además, se trata de un programa que marca un cambio importante en la política habitacional y urbana en Chile, pues señala el paso desde un enfoque en la sola producción de unidades de vivienda a un énfasis en el mejoramiento e integración a la ciudad de barrios deteriorados, con la participación de la comunidad organizada. El PQMB combina así políticas

---

3 Información sobre el Programa “Quiero Mi Barrio” en página web del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Programa de Recuperación de Barrios, en: Chile [http://www.minvu.cl/opensite\\_20070212164909.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20070212164909.aspx)

4 El Programa “Quiero Mi Barrio” fue interrumpido con el cambio de gobierno en Chile —desde Bachelet a Piñera— y actualmente se encuentra en revisión.

destinadas a mejorar el entorno urbano y a promover el fortalecimiento de la participación social, en un modelo de regeneración urbana que articula varios criterios: integralidad de la intervención, intersectorialidad, y sinergia con la red de instituciones públicas y privadas existentes en el territorio. Es un programa participativo que incorpora a los vecinos como actores relevantes en el proceso de regeneración del barrio. Todo ello le da un carácter innovador en la aplicación de políticas públicas de responsabilidad compartida con la comunidad.

La articulación entre los programas “Ciudades sin violencia hacia las mujeres” y “Quiero Mi Barrio” constituyó una oportunidad para avanzar hacia la reducción de las desigualdades de clase y brechas de género que se expresan en los asentamientos más pobres, y para enfrentar el desafío de lograr barrios y ciudades más democráticos e inclusivos, con mejores relaciones de convivencia entre todas y todos. La conjunción de ambos programas en una acción común fue formalizada en un Memorando de Entendimiento (MdE) entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU) y la Oficina Regional para Brasil y el Cono Sur del Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). Este Memorando, en lo fundamental, recoge el compromiso de las partes de mejorar la vivienda y el desarrollo de las ciudades, reconoce la necesidad de fomentar el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres en un ambiente urbano no violento, y promueve la cooperación y el intercambio de experiencias.

## SEMINARIOS–TALLER EN REGIONES

En el marco del entendimiento entre el programa del MINVU y el de UNIFEM a que hemos hecho referencia, se organizaron seminarios-taller en las regiones de Coquimbo, Los Lagos y Arica-Parinacota. Estos encuentros fueron diseñados para producir un intercambio de experiencias nacionales e internacionales y profundizar el debate en torno a los temas de violencia hacia las mujeres, seguridad urbana y convivencia en barrios vulnerables. Participaron autoridades del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), autoridades locales y regionales, equipos técnicos del PQMB, organizaciones y dirigentes vecinales, vecinas y vecinos. Como invitados internacionales, se contó con la presencia de expertos y expertas de las ciudades de Rosario, Argentina; Bogotá, Colombia; Ciudad de Guatemala, Guatemala; y Cochabamba, Bolivia.<sup>5</sup> Se realizaron visitas a los barrios en que se implementa el PQMB en las tres regiones y se analizaron dichas experiencias con vecinos y vecinas, dirigentes barriales,

---

5 Participaron como invitados: Claudio Canalis, Director de la Guardia Urbana Municipal de Rosario, y Maite Rodigou, coordinadora de la implementación del Programa Regional Ciudades sin violencia hacia las mujeres en Rosario, Argentina; Martha Lucía Sánchez, de la Subsecretaría Mujer, Géneros y Diversidad Sexual de la Alcaldía Mayor de Bogotá, y Marisol Dalmazzo de la Asociación de Vivienda Popular, coordinadora de la implementación del Programa Regional en la ciudad de Bogotá, Colombia; Mónica Valentina Crespo, oficial de Seguridad Humana de la Municipalidad de Cochabamba, Bolivia; y Cecilia Estrada, Directora del Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI), Cochabamba, Bolivia. Participó también Onelia Roca, Subdirectora de Desarrollo Social, Municipalidad de Guatemala, como observadora.

equipos técnicos a cargo de la implementación del programa e invitados internacionales. Además, se realizaron talleres de trabajo y diálogos de intercambio con los equipos técnicos, autoridades e instituciones regionales y locales, en torno a los temas de mejoramiento urbano, violencia y convivencia en los barrios.

La realización de los seminarios-taller, junto con la visita a los barrios, los diálogos y debates con equipos técnicos y distintos actores y autoridades en cada región, permitieron ampliar y profundizar el conocimiento sobre sus realidades y acerca del importante efecto que el PQMB ha tenido: ha sido un elemento potente para desatar y recuperar dinámicas de organización y desarrollo comunitario en los barrios; ha incidido en la recuperación de la confianza, de un sentido de pertenencia colectivo y de una historia común; y ha sido un factor de peso en procesos de desarrollo urbano. Por otra parte, la disponibilidad de importantes montos de inversión para la ejecución de proyectos de mejoramiento físico e infraestructura de envergadura (construcción y mejoramiento de espacios públicos, sedes comunitarias, jardines infantiles, vialidad de conexión con la trama urbana, mejoramiento del alumbrado público, entre otros) es, sin duda, un aspecto relevante y un componente fundamental del programa, que ha contribuido sustantivamente a cambiar la imagen de barrios deteriorados y a recuperar la confianza de los vecinos, cansados de promesas largamente incumplidas.

Las reflexiones desarrolladas a lo largo de los encuentros regionales han dejado claridad sobre distintos aspectos de la realidad que se vive en los barrios y los procesos que ha desatado el PQMB, a los que nos referimos a continuación.

### **Una nueva manera de hacer las cosas**

La gran fortaleza del PQMB es el hecho de estar organizado en torno a una idea compleja de barrio, que incorpora dimensiones materiales, sociales, simbólicas, y donde la participación de sus habitantes en las acciones de mejoramiento constituye un requisito clave. Aun cuando este proceso no está exento de dificultades, es un avance significativo respecto de anteriores intervenciones en barrios, por cuanto representa la restitución del derecho de las y los vecinos no solo a la vivienda, sino también a la ciudad.

Cuando se plantea el tema del derecho a la ciudad y se examina cuán real es ese derecho, las conclusiones a las que llegan diversos estudios es que hay claras diferencias en el uso y disfrute que hacen de ella los hombres y las mujeres, en desmedro de las últimas; y que aun cuando mujeres y hombres son igualmente víctimas de distintas formas de violencia, solo las mujeres lo son por su condición misma de género. Hay consenso en que esta victimización tiene lugar en el ámbito privado, pero no lo hay tanto respecto de que se trata de una violencia de género que va más allá del hogar, de la mano de las restricciones tanto materiales como sociales y simbólicas que afectan a las mujeres en cuanto al uso y disfrute de los espacios públicos,. Es inconducente, entonces, hablar del derecho a la ciudad en nuestros países, si no se examina y se enfrenta las diferencias que hombres y mujeres experimentan en la realización de ese derecho.

Conforme a lo anterior, y considerando que el enfoque del PQMB incluye la participación activa de las mujeres en los barrios y el acceso a los bienes y servicios que ofrece la ciudad, desde el Programa Regional planteamos en su momento que dicho programa podía y debía incorporar explícitamente una perspectiva de género y de acciones en contra de todo aquello que violenta la integración de las mujeres a la vida urbana. Solo así podría dar cumplimiento cabal a sus objetivos y aportar efectivamente a la integración de los barrios y la producción de ciudades más democráticas e inclusivas. Esto implicaba incluir, tanto en su diagnóstico inicial como en el proceso de intervención, información que diera cuenta del contexto sociocultural en que se insertaban sus acciones, específicamente en relación con los *posicionamientos culturales sobre las relaciones de género* que operan en el territorio.

Asimismo, planteamos que se requería incorporar *capacitación en perspectiva de género* para los equipos técnicos del PQMB, articulada a los temas de construcción de ciudad y barrios, ciudadanía y derechos. La conformación de los equipos puede ser aprovechada en mayor medida si se los estructura interdisciplinariamente; en especial, los comunicadores sociales (periodistas) pueden desempeñar un papel muy importante a la hora de deconstruir estereotipos de género y de promover los derechos de las mujeres.

Hasta ahora, sin embargo, han primado una insuficiente apropiación del enfoque de género y ausencia de criterios, indicadores y herramientas que permitan monitorear la transversalización de un enfoque de género en las acciones definidas en los barrios. Si se quiere lograr que se cumplan efectivamente los resultados que se propone el PQMB, debe subsanarse tal limitación. Ello requiere, por una parte, una estrategia de sensibilización y capacitación al personal técnico involucrado en el PQMB a escala nacional, regional y local; por otra, desarrollar una metodología y herramientas que permitan ajustar y mejorar la transversalización del enfoque de género en los componentes del programa y, simultáneamente, definir acciones focalizadas y/o específicas para promover la equidad de género.<sup>6</sup>

Desde la visión integral de mejoramiento barrial que sustenta el PQMB, y dada la apuesta por la equidad de género que promueve el Programa “Ciudades sin violencia hacia las mujeres” en el trabajo de cooperación entre el MINVU y UNIFEM, se propuso complementar las intervenciones en barrios con acciones orientadas a contribuir al cambio progresivo de los imaginarios colectivos dominantes e impulsar la corresponsabilidad y democratización de roles entre hombre y mujeres. Caso contrario, se corre el riesgo de recargar a las mujeres —tradicionalmente las principales participantes en iniciativas comunitarias— de más tareas y responsabilidades, las mismas que luego se convierten en motivos de reproches por parte de sus parejas, quienes apuntan a culpabilizarlas por “abandonar la casa y sus obligaciones”.

---

6 Cecilia Estrada, documento sobre el seminario-taller realizado en la región de Arica y Parinacota, a petición de SUR.



Tertulia en Plaza Londres, barrio Parte Alta de Coquimbo. Antiguos dirigentes y jóvenes se reúnen a intercambiar historias y reconstruir la memoria del barrio.



Reunión con organizaciones de mujeres, barrio Alerce, Puerto Montt.

## La condición de ciudadanía

En relación con la participación comunitaria, se constató que el PQMB ha contribuido a reactivar la vida comunitaria en los barrios, incentivando la organización de sus habitantes y la participación. Sin embargo, esta última parece todavía muy encapsulada en el ámbito barrial. Se requiere ampliar la participación comunitaria y vincular las acciones que se desarrollan en los barrios a una perspectiva de ejercicio de derechos, que lleve a transitar desde la condición de vecinos y vecinas en el barrio a la condición de ciudadanos y ciudadanas en la polis, entendida como espacio político de ejercicio de ciudadanía. Reconociendo que la vida cotidiana abre múltiples posibilidades de construir participación, interesa atender la relación entre la participación comunitaria —promovida por el PQMB— y otras participaciones que remiten a la demanda y construcción de ciudadanía.

En los análisis planteados acerca de la participación hay una cierta insistencia en la categoría vecino-vecina y en la dinámica barrial, lo cual podría traducirse en un cierto peligro de “encierro comunal” tanto en los planteamientos como en las estrategias de trabajo que enfatizan el aquí y ahora cercanos, resolviéndose las acciones en lo inmediato y con las relaciones y recursos conocidos.<sup>7</sup> La ausencia de una mirada hacia la ciudad como unidad —integrada por los territorios barriales, pero que adquieren sentido en esa unidad administrativa, urbanística, social, política y económica que es la ciudad— y de una interpelación a la participación en tanto ciudadanos y ciudadanas, acota de inicio las posibilidades de empoderamiento de los organismos barriales, como los Consejos Vecinales de Desarrollo (CVD) y la trascendencia de sus acciones.

Una experiencia útil de tener en cuenta es la de Bolivia. Tras muchos años de descentralización municipal, se ha visto la necesidad de cualificar la participación social, desarrollando y fortaleciendo capacidades orientadas no únicamente a realizar acciones de control social e incidencia en proyectos puntuales de escala barrial, importantes y necesarios como son, sino a promover la participación en niveles de agregación mayores a los barrios. Esto permite articular lo micro con lo macro, es decir, lleva a los vecinos participantes a pensar no solo en las necesidades y propuestas para mejorar su barrio, sino también a involucrarse en procesos participativos de definición de planes y políticas relativos a la ciudad o municipio en su conjunto, y hacerlo —por supuesto— también desde un enfoque de equidad de género.<sup>8</sup>

Si bien en los seminarios-taller se valoraron los procesos que involucran a jóvenes, varones y mujeres, y la participación de algunos varones adultos, que es mayor en comparación con procesos comunitarios y experiencias an-

7 La denominación “encierro comunal” es utilizada por Jeanine Anderson en *Intereses o justicia: ¿adónde va la discusión sobre la mujer y el desarrollo?*, Cuadernos de Trabajo (Lima, Perú: Entre Mujeres, 1992), para señalar un límite a la participación de las mujeres, similar al encierro doméstico. Esta denominación es utilizada por M. Rodigou en forma más amplia, para señalar los problemas de la participación comunitaria cuando no se reconoce como participación política más amplia (documento citado).

8 Cecilia Estrada, documento citado.

teriores, la preocupación por estrategias que posibiliten mayores niveles de participación se manifestó permanentemente. Por otra parte, las respuestas que se dan a la pregunta sobre quiénes no participan, tienen un sesgo: se hacen desde la perspectiva de los que sí participan, y dan al término ‘participar’ una connotación única: la de tomar parte en grupos o actividades orientados a iniciativas de mejoramiento para el barrio. Pero las personas participan *siempre* de la vida comunitaria, de una u otra forma. La pregunta que debiera formularse, entonces, es: las personas que no participan en los grupos, organizaciones o espacios ya conformados por el PQMB u otra instancia, ¿en dónde sí participan de la vida comunitaria?

### Capacitación, participación ciudadana y enfoque de género

Aun cuando es evidente que las mujeres son protagonistas en la dinámica de los barrios y en las iniciativas de mejoramiento, al momento de definir la estrategia de implementación del PQMB no se tuvo en cuenta un enfoque de género. Por ello, tampoco se consideró la vinculación existente entre las relaciones desiguales de género, la violencia y el territorio en la escala barrial. Hay mucho que avanzar todavía en estas materias para que el programa contribuya efectivamente a mejorar la convivencia en los barrios vulnerables y al ejercicio pleno de los derechos ciudadanos de las mujeres. Es posible y necesario incorporar metodologías de trabajo y herramientas que permitan avanzar en esta dirección, como las marchas exploratorias,<sup>9</sup> sensibilización y capacitación en enfoque de género y prevención de la violencia, elaboración conjunta de protocolos de actuación para aplicar ante situaciones de violencia hacia la mujer, entre otras, lo que impone una mirada y un tratamiento distinto a la hora de diseñar e implementar las intervenciones.

Hasta ahora, la participación de las mujeres pobladoras ha tendido a repetir su rol reproductivo tradicional; participan en su condición de madres y esposas, trasladando su función de cuidadoras desde la casa al barrio. La actividad comunitaria —de carácter voluntario— se suma al trabajo doméstico; las tareas en el barrio no se compensan con una retribución monetaria ni con una redistribución de las labores al interior de la pareja o la familia, sino que se cumplen mediante una extensión de la jornada de las mujeres y una sobrecarga de trabajo, que recae solo en ellas. De esta manera, tienen mayores posibilidades de participar de manera sostenida aquellas mujeres que más permanecen en el barrio, que no están trabajando fuera de sus casas y/o que no están a cargo de la crianza de hijos o nietos pequeños y cuidado de otros (enfermos, adultos mayores). Esto incide en el tipo de participantes (en su mayoría mujeres adultas y mayores) y en los contenidos que movilizan su participación,

<sup>9</sup> Las marchas exploratorias se originaron a principio de los años noventa en la ciudad de Toronto. Consisten en la evaluación realizada en terreno de un espacio sentido como problemático o inseguro, realizada por un grupo representativo de la comunidad. Se realizan recorriendo el lugar en cuestión, que es evaluado por medio de una lista de cotejo que busca evocar aquellos sentimientos de inseguridad que tienen las personas con relación al lugar. Del mismo modo, buscan facilitar la propuesta de soluciones viables de mejoramiento del diseño urbano que disminuyan el temor de las personas.

generalmente referida a demandas de carácter vecinal, en pro de acciones del mejoramiento del hábitat, actividades recreativas y actividades que las ayuden a generar ingresos.

En los seminarios-taller se plantearon las siguientes recomendaciones específicas:

- *No todas las mujeres son iguales* – Es importante incorporar en los diagnósticos barriales una especial mirada a la situación de las mujeres, considerando, además, que las mismas no constituyen un colectivo homogéneo. En relación con la heterogeneidad, un ejemplo es el alto porcentaje de familias monoparentales que están a cargo de mujeres. Así, en el barrio José María Caro (La Serena), 31,82 por ciento de las familias son monoparentales (entre nucleares, extensas y compuestas), casi en su totalidad de jefatura femenina, con la consiguiente sobredemanda hacia las mujeres que significa esta posición. Ello puede implicar que estas mujeres no puedan participar en los procesos barriales, a menos que consideremos acciones específicas de apoyo. Asimismo, debe atenderse a las necesidades y modalidades propias de las mujeres jóvenes y adolescentes, que en general no encuentran lugar en las organizaciones tradicionales de mujeres (centros de madres y similares) ni en las organizaciones juveniles.
- *Espacios específicos para las mujeres* – Considerar, tanto en la fase inicial del PQMB como en su desarrollo, la generación de espacios de expresión donde las mujeres puedan plantear sus problemas particulares y necesidades específicas, especialmente las referidas a las situaciones de violencia que viven. Las relaciones de subordinación de género de nuestras sociedades no siempre posibilitan que las mujeres se “permitan” expresar sus necesidades, menos aún en ámbitos de participación mixtos. Esto requiere una práctica que debe ser alimentada y sostenida por los equipos técnicos a través de acciones de sensibilización específica sobre los derechos de las mujeres.
- *Las mujeres y los hombres habitan de diferentes formas el territorio* – Desde el enfoque de género, se debe indagar sobre las necesidades diferenciadas de desplazamiento de varones y mujeres en el territorio: los trayectos de las mujeres en el barrio, áreas cercanas y en relación con la ciudad se asocian, generalmente, al rol que ocupan en el hogar, donde se hacen cargo de la educación, salud y subsistencia del grupo familiar. Analizar estos trayectos diferenciales significa considerar tanto los obstáculos que aparecen en cada barrio (especialmente los que se relacionan con la inseguridad; por ejemplo, los espacios solitarios o eriazos que deben cruzar en sus recorridos cotidianos), como las vías de conectividad del barrio con el resto de la ciudad (utilizadas en viajes por trabajo o educación o para llegar a algún servicio de salud o similar, de mayor complejidad que el barrial).

## La importancia de dar continuidad a los procesos de fortalecimiento de los barrios

Al analizar los logros y desafíos a partir de los procesos que ha generado y estimulado el PQMB, surge la pregunta sobre cómo asegurar su continuidad. Frente a esta interrogante hay varios aspectos que considerar.

En relación con los equipos técnicos de las regiones, es necesario destacar su compromiso político con el PQMB y los barrios, la experiencia realizada y la capacitación en la acción que han desarrollado. Esta es una fortaleza del PQMB que le permitirá proseguir con su trabajo en otros barrios donde se instale, ya que cuenta con equipos profesionales que pueden ser multiplicadores del mismo. En este sentido, sería de gran interés sistematizar estrategias y formas de abordaje de problemáticas en cada uno de los barrios, superando los informes clásicos de avances y retrocesos. De esta forma pueden constituirse en herramientas para el aprendizaje de los equipos y de los propios Consejos Vecinales de Desarrollo, bajo la forma de pequeñas publicaciones o cuadernos de trabajo.

Otro elemento que contribuye a la continuidad de los proyectos del PQMB es la existencia en los territorios de trayectorias sociales anteriores, y el reconocimiento —por parte de los gestores del programa— de la historia y las fortalezas de organizaciones y líderes previos a su intervención.

Si se quiere dar continuidad a los procesos en curso, el municipio es un actor clave para allegar recursos complementarios. Sin embargo, los municipios estuvieron ausentes en la mayoría de los encuentros regionales, lo que debilita dichas posibilidades. Este es un aspecto necesario de enfrentar. Se requiere fortalecer el rol de los municipios en el PQMB y articular la oferta de los distintos programas y servicios que se implementan en el nivel local y en los territorios. En particular, la articulación con el SERNAM y con el área comunitaria de Carabineros es de primera importancia para enfrentar los problemas de violencia e inseguridad que afectan la vida cotidiana en los territorios, y especialmente de las mujeres. Los seminarios-taller mostraron que existe voluntad y condiciones para avanzar en estas articulaciones en las regiones.

La articulación entre el PMQB y otras instancias pone en el debate la intersectorialidad como un tema por resolver. Esto remite a la coordinación del PMQB con otros programas tanto del nivel central/nacional como del ámbito local/municipal, una necesidad expresada tanto por los equipos técnicos como por los integrantes de los Consejos Vecinales de Desarrollo, que señalan la superposición o la ausencia de recursos, la escasa sinergia entre distintas intervenciones y los desfases temporales entre ellas.

En materia de violencia hacia las mujeres en la ciudad y los barrios, una forma de abordarla puede ser la constitución de mesas de trabajo intersectoriales que involucren distintos programas, distintas jurisdicciones y distintos sectores de actuación. La construcción de estas mesas de trabajo debe ser iniciada por aquellos actores que demuestren interés en realizar la articulación de distintas iniciativas y actores, con acuerdos iniciales de trabajo. Progresivamente, en el desarrollo de la experiencia, puede incluirse a otros.



Las Oficinas de la Mujer del SERNAM en el nivel local no deberían estar ausentes de estos acuerdos, los cuales deben sostenerse en el ámbito local a través de espacios de trabajo conjunto entre funcionarios de las distintas instituciones o dependencias involucradas territorialmente en el tema. Tal es la concepción de intersectorialidad mirada desde el territorio, que potencia los proyectos surgidos desde los y las habitantes, tal cual enuncia el PQMB.

### **CIUDADANÍA DE LAS MUJERES EN EL BARRIO SANTIAGO NUEVA EXTREMADURA**

Una experiencia del Programa “Ciudades sin violencia hacia las mujeres” en uno de los barrios del PQMB fue la llevada a cabo con el Colectivo de Mujeres Rebeldes con Causa, de la población Santiago Nueva Extremadura, comuna de La Pintana. Santiago Nueva Extremadura presenta el mayor nivel de pobreza dentro de la comuna (52 por ciento) y comparte las mismas limitaciones del resto de sus habitantes: baja escolaridad, alta deserción escolar, escasa capacitación y alta susceptibilidad dentro del mercado del trabajo.<sup>10</sup> La experiencia se inició en marzo de 2009, con la formación del Colectivo de Mujeres Rebeldes con Causa —así denominado por ellas mismas—, con el cual se desarrolló un conjunto de acciones dirigidas al fortalecimiento interno del grupo, a la difusión de los temas relativos a la violencia hacia las mujeres y a la incidencia a favor de una mejor convivencia entre vecinos y vecinas. En esta perspectiva, se estructuró un programa de trabajo que contempla diversas actividades: i) capacitación en las áreas de desarrollo personal, liderazgo, derechos, género y violencia; ii) diagnóstico participativo y marchas exploratorias para la identificación de lugares inseguros en el barrio y su entorno, y elaboración de propuestas de solución; iii) trabajo con autoridades locales y servicios públicos para discutir demandas, propuestas y compromisos; iv) recuperación de la historia del barrio a través

<sup>10</sup> Esta experiencia es descrita en detalle por Ximena Rojas B., en *Colectivo de Mujeres Rebeldes con Causa*, Cuadernos SUR 2 (Santiago: Ediciones SUR, 2010).



Reconstrucción de la historia del barrio a través de la memoria de las mujeres. Colectivo de Mujeres "Rebeldes con causa", Santiago Nueva Extremadura, La Pintana.

de la memoria de las mujeres; v) campañas de sensibilización, intervenciones y resignificación en los espacios públicos del barrio, con realización de murales, ferias, actividades de convivencia y eventos festivos.

Gradualmente, las mujeres han ido expandiendo su acción desde el ámbito del barrio a espacios más amplios de participación e incidencia. Así, participaron en dos campañas internacionales: *La ciudad cada día más mía*,<sup>11</sup> y la campaña del 25 de noviembre en contra de la violencia hacia las mujeres, evento en que el Colectivo Rebeldes con Causa se sumó a una marcha realizada por el centro de la ciudad.<sup>12</sup> También participaron en el primer Foro de Intercambio entre Líderes Barriales, con las organizaciones

11 Se realizó esta campaña en el marco de la celebración del Día Mundial del Hábitat (5 de octubre). La coordinación de la Red Mujer y Hábitat promovió la Campaña Internacional por una Ciudad Segura para las Mujeres, con acciones en cada una de las ciudades que forman parte del Programa Regional. Las actividades en Santiago incluyeron acciones en el barrio, realización de un mural conmemorativo, encuentro de líderes barriales y participación en el acto central del Día Mundial del Hábitat, que se llevó a cabo en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile y en el cual participaron numerosas organizaciones vinculadas al hábitat y al derecho a la vivienda.

12 De blanco, con velas y repudiando la violencia machista, más de 4.500 mujeres y hombres marcharon el 25 de noviembre de 2009, desde la Plaza Italia hasta la Plaza de la Ciudadanía en Santiago, actividad repetida en otras trece ciudades del país y convocada por la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual.



El Colectivo de Mujeres “Rebeldes con causa” participa con una manifestación en el aniversario del barrio, Santiago Nueva Extremadura, La Pintana.



Mural contra la violencia de género. Colectivo de Mujeres “Rebeldes con causa”, Santiago Nueva Extremadura, La Pintana.

de mujeres de Rosario y Bogotá que forman parte del Programa Regional Ciudades sin violencia hacia las mujeres.<sup>13</sup> Esto da cuenta del rápido proceso de desarrollo del Colectivo y de sus proyecciones.

A partir de esta experiencia, destacamos los siguientes aspectos de interés:

*La invisibilidad de la violencia hacia las mujeres.* Las participantes del Colectivo de Mujeres llegaron a constatar que la violencia hacia las mujeres, aunque está presente en las vidas de todas en los ámbitos privado y público, es un tema delicado y difícil de tratar, tradicionalmente invisibilizado, o bien naturalizado. Como muchas de ellas señalan, se trata de un “secreto a voces”: todas saben que ocurre, pero nadie quiere hablar de ello, para no “meterse en problemas”.

En el barrio, la violencia hacia las mujeres se manifiesta de múltiples maneras:

- en su aislamiento al interior de sus viviendas: muchas tienen pocas posibilidades de salir y menos de recrearse debido a restricciones económicas, pero también a causa de la imposición de sus parejas;
- en su temor a ser acosadas o atacadas al transitar por lugares peligrosos;
- en la ausencia de espacios seguros y adecuados a sus necesidades e intereses y en el uso excluyente de los pocos espacios existentes por parte de las pandillas y similares;
- en sus reducidas oportunidades de desarrollo;
- en la ausencia de reconocimiento y valorización de su trabajo en el ámbito doméstico, de cuidado y trabajo comunitario, todas actividades que realizan las mujeres de manera voluntaria, multiplicando sus jornadas y sobrecarga de trabajo.

*Lo privado y lo público como espacio político.* La propuesta de intervención concibe lo privado y lo público como componentes articulados de un mismo espacio político. Ello significa reconocer que las intervenciones, programas y proyectos, así como el espacio físico y social de la vivienda y su entorno, no son neutros. Al contrario, son vividos de manera distinta por hombres y mujeres, tienen efectos diferenciados para cada grupo según sea su condición, y están atravesados por relaciones desiguales de poder. En consecuencia, las acciones que se realizan pueden contribuir a una mayor equidad de género si tienen en cuenta estas consideraciones, o bien perpetuar las condiciones de desigualdad entre las mujeres y los hombres, si las desconocen.

*De la casa al colectivo y al ejercicio ciudadano.* La experiencia del Colectivo de Mujeres en Santiago Nueva Extremadura muestra que es posible la participación de las mujeres en sus lugares de vida como un ejercicio de derechos y

---

13 Este foro tuvo como objetivo estimular el contacto directo entre las mujeres y el intercambio de experiencias que se desarrollan en las ciudades y los barrios de Rosario, Bogotá y Santiago en el marco del Programa Regional, así como coordinar acciones comunes. Se realizó a través de video conferencia el 2 de diciembre de 2009.

ciudadanía. Sin embargo, muestra también las dificultades y limitaciones que persisten. En este caso, se trata de mujeres que han sido mayoritariamente “amas de casa”, sin experiencia organizativa previa. Salir de sus hogares y conocerse entre ellas, atreverse a hablar en público, organizarse para realizar acciones colectivas han sido logros importantes, obtenidos en un corto tiempo. La experiencia en curso desafía a las participantes, cuestiona sus roles tradicionales de género y el activismo comunitario tradicional; por tanto, enfrenta resistencias, de ellas mismas a veces, de sus parejas o familias y de otras organizaciones e iniciativas en el barrio. Aun así, el trabajo de las mujeres es reconocido y valorado y ha ido ganando legitimidad.

Tras este periodo de trabajo intensivo con el Colectivo de Mujeres Rebeldes con Causa son visibles los logros, principalmente a través del desarrollo que ha tenido cada una de sus integrantes, su valoración y reconocimiento como organización y referente en el barrio. Los principales desafíos hacia delante se vinculan a la consolidación y sustentabilidad del colectivo como organización con capacidad de autonomía y la multiplicación de la experiencia hacia otros territorios.



## Las mujeres y sus organizaciones en el contexto posterremoto y maremoto

### Una experiencia en las regiones del Maule y Biobío, Chile

---

Marisol Saborido<sup>1</sup>

Este artículo se basa en una experiencia de trabajo con organizaciones de mujeres en las regiones del Maule y Biobío, dos de las más afectadas por el terremoto y posterior maremoto ocurridos en Chile el 27 de febrero de 2010. Tal iniciativa forma parte del Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos”, de UNIFEM (hoy ONU Mujeres), que en Chile desarrolla SUR como miembro de la Red Mujer y Hábitat de América Latina.

Planteamos que las catástrofes que enfrentamos en esos días fueron al menos tres, no solo una: el terremoto y maremoto físico, que asoló pueblos y ciudades; un terremoto social y emocional, como resultado del anterior; y un terremoto político, con el triunfo de Sebastián Piñera en las elecciones presidenciales (enero 2010) y un gobierno de derecha en el país, luego de cuatro períodos continuos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990–2009). Las consecuencias, efectos y oportunidades de estos eventos no son iguales para todas y todos; como tantas otras realidades, están ligados —entre otros factores— a las condiciones socioeconómicas y de género de quienes los experimentan.

El contexto pos-desastre ha dejado en evidencia una vez más la profunda desigualdad e inequidad existente en Chile, y una gran debilidad institucional para enfrentar los fenómenos naturales. En estas circunstancias, las mujeres y sus organizaciones han desempeñado un rol protagónico en los territorios y comunidades. Se trata, por lo general, de mujeres pobres de sectores urbanos y rurales, en su mayoría con trayectorias previas de liderazgo, organización, desarrollo de conciencia de derechos y conciencia de género. Estuvieron primero en la emergencia, organizando la ayuda solidaria, cuidando a los más afectados y haciendo contención emocional; luego, en la organización de los ‘campamentos’ —asentamientos precarios

---

1 Arquitecta, se desempeña como investigadora en SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, Santiago de Chile.

**Seminario**

Análisy Biengcheva junto a otras mujeres haitianas, será parte del seminario: "[H]e Construí el país, territorio, ciudadanía y género", que se realizará el 1 de julio desde las 15.30 horas en el Centro de Extensión de la UCM. A la iniciativa están invitadas todas las organizaciones sociales de la región, y en ella se dará a conocer la agenda elaborada por organizaciones de mujeres haitianas. Para mayor información [www.sitiosur.cl](http://www.sitiosur.cl)



**¿Qué hicieron ustedes frente a la respuesta tradicional entregada por los gobiernos y sus instituciones ante situaciones de emergencia?**

"Cuando ocurren estas emergencias y se vive en zonas geográficas donde está el mar, el río o la laguna, lo primero que hay que hacer es empoderarse como comunidad, es decir, hacer las cosas directamente. Identificar las zonas afectadas. Nos preocupaban nuestros hijos, ancianos y vecinos, así es que lo primero que hicimos fue organizarnos entre vecinos y después de eso los diferentes grupos como iglesias, patronatos, grupos culturales, se fueron organizando también. Un grupo hacía campañas de limpieza, otros cuidaban a los ancianos, otros a los niños, y empezamos a trabajar colectivamente. Si la comunidad no está empoderada, no resulta, porque las ayudas no llegan inmediatamente".

**EL CUERPO ES POLÍTICO**  
Análisy entregó estas mensajes en el marco del proyecto "Ciudades seguras para las mujeres, ciudades seguras para todos" apoyado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer, dedicado al avance de los derechos de la mujer y la igualdad de género. Chile, Asociación Promoción del Progreso.

"No existe un plan de reconstrucción conocido y socializado con las mujeres", critica Análisy respecto a la realidad que le ha tocado observar en Chile.

tán acostumbradas a trabajar en ayuda inmediata, y eso es un protocolo. Todas las ayudas se centralizan en ayudas inmediatas, pero después ¿qué pasa con tus medios de vida? Creas esa paternidad en que crees que todo va a ser regalado, y además, a las mujeres se las ve como vulnerables y "pobrecitas". Hay que cambiar ese rol, que se nos mire como mujeres emprendedoras, con iniciativas de desarrollo, mujeres capaces de dar resultados con estos recursos. Eso es lo que se

**"El desastre es un factor de largo plazo. Muchas veces nuestras autoridades están acostumbradas a trabajar en ayuda inmediata, y eso es un protocolo. Todas las ayudas se centralizan en ayudas inmediatas, pero después ¿qué pasa con tus medios de vida? Creas esa paternidad en que crees que todo va a ser regalado, y además, a las mujeres se las ve como vulnerables y "pobrecitas". Hay que cambiar ese rol, que se nos mire como mujeres emprendedoras, con iniciativas de desarrollo, mujeres capaces de dar resultados en pleno**

[http://elci.sitiosur.cl/images/prensa/prensa2\\_20\\_junio\\_big.jpg](http://elci.sitiosur.cl/images/prensa/prensa2_20_junio_big.jpg)

en terrenos no urbanizados, en este caso destinados a familias damnificadas— y en la búsqueda de soluciones a los problemas más urgentes, de vivienda y pérdida de fuentes laborales, entre muchos otros. Todo ello constituye un enorme capital social. Sin embargo, sus aportes no han sido reconocidos por las autoridades ni ellas son consultadas en las decisiones que las afectan.

Lo que hemos visto en las experiencias con las mujeres del Maule y Biobío es mucho más resiliencia que vulnerabilidad. No se trata de negar las múltiples dificultades que han enfrentado en los ámbitos psicológico, social y económico. Aun así, las mujeres con quienes hemos compartido el trabajo han demostrado una extraordinaria capacidad, no solo de sobreponerse a las dificultades para salir adelante, sino, además, de aprovechar esta situación como una oportunidad para cuestionar su posición de género en la sociedad y para empoderarse. A raíz de sus esfuerzos por hacer frente a la catástrofe, se han planteado un enorme desafío: entrar al mundo político, sin duda un gran reto que las enfrenta a obstáculos y oportunidades, como suele ocurrir en diferentes planos después de las catástrofes.

**ELEMENTOS DE CONTEXTO: NO UNO, SINO TRES TERREMOTOS**

La ocurrencia del terremoto seguido de tsunami fue uno de los eventos que marcaron el año 2010 en Chile. El terremoto, uno de los de mayor intensidad en el mundo —grado 8,8 según la escala Richter— impactó una gran área del territorio nacional, concentrándose sus efectos más devastadores en las

regiones del Maule, Biobío y Arauco. Asimismo, el maremoto azotó un gran número de localidades costeras en estas y otras regiones.

Esta catástrofe es considerada la peor tragedia natural vivida en Chile desde 1960. De acuerdo con los datos oficiales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), podría considerarse, en términos de su extensión, como el terremoto urbano más grande conocido (hasta el terremoto y tsunami del 11 de marzo de 2011 en Japón). El ocurrido en nuestro país fue vivido por más de 12 millones de personas, con un total de 452 muertos, 96 desaparecidos, y más de 800 mil damnificados. Afectó a un conjunto de ciudades, poblados y villorrios, destruyendo o dañando más de 370 mil viviendas a lo largo de seis regiones del territorio nacional.<sup>2</sup>

El primer momento, tras el terremoto y tsunami fue de alarma social y confusión, saqueos a supermercados y tiendas, desconcierto, solidaridad, todo mezclado. Junto con el temor y el trauma de lo vivido, se dio —y en cierta medida se sigue dando— un conjunto de emociones y sensaciones y la imposibilidad de hacer el duelo, porque “hay que salir adelante”. Se destapan muchas realidades, se activan nuevos procesos sociales y comunitarios, surgen nuevos y antiguos liderazgos, se crean nuevas necesidades.

El terremoto y maremoto han tenido impacto en casi todos los ámbitos de la vida social; sus efectos son complejos y multidimensionales, y muchos nos acompañarán por largos años (Boyco y Letelier 2010). Junto al grave daño físico y las pérdidas materiales, de infraestructura privada y pública, educacional y de salud, vialidad, en servicios y comercio, vivienda y todo tipo de bienes familiares, surgen otras pérdidas inmateriales y simbólicas —de familiares y seres queridos, de fuentes laborales, de lugares e historias—, con variadas consecuencias: aumento del desempleo, desplazamientos y separación de las familias, nuevos procesos de segregación y especulación inmobiliaria, inseguridad y violencia urbana, pérdida de identidad barrial, pérdida de patrimonio familiar y colectivo, hacinamiento, desarraigo, dificultades de convivencia, entre muchas otras. Es un segundo terremoto, social y emocional.

El triunfo de Sebastián Piñera en las elecciones presidenciales (diciembre 2009/enero 2010) inauguró un nuevo periodo, de gobierno de la derecha en el país, luego de diecinueve años (1990–2009) y cuatro periodos continuos de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, alianza de partidos de centroizquierda. Esto ha significado, obviamente, un fuerte cambio y replanteo en la definición y orientación de las políticas públicas en general, y de las políticas y programas habitacionales y urbanos, de seguridad pública y de aquellos orientados a las mujeres, en particular, con retrocesos en muchos aspectos. Para quienes no votamos por este gobierno y nos consideramos progresistas o de izquierda, este representa un tercer terremoto. No solo por la derrota política, que nos remece e invita a repensarnos, sino, además, porque resulta inevitable la asociación con nuestra

---

2 Afectó severamente al Área Metropolitana del Gran Concepción —segunda ciudad más importante del país— y arrasó parcialmente con cinco ciudades de más de 100 mil habitantes, 45 ciudades sobre los 5 mil habitantes y más de 900 pueblos y comunidades costeras y rurales (MINVU 2010).

historia reciente, durante la dictadura, en que también fuimos oposición y en donde muchos de los personajes públicos eran los mismos de hoy.

El terremoto y posterior maremoto muestran fracturas que no queremos ver: la persistencia de la inequidad y la injusticia social en Chile,<sup>3</sup> con una aguda fragmentación y falta de cohesión social; el temor al otro; la ausencia de educación y valores compartidos y una tendencia excesiva hacia el consumismo, como sinónimo de seguridad y felicidad. Esto, en oposición a los esfuerzos desplegados durante los últimos años por la elite política y los medios de comunicación, tendientes a mostrar a Chile como un país ganador, “un país que deja la región para insertarse, a través de tratados de libre comercio y, más recientemente, de su incorporación en la OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico], a las ligas superiores, como si todos sus habitantes, por igual, estuviésemos invitados a la misma fiesta” (Aylwin 2010).

El terremoto y maremoto nos hacen ver también que, pese a ser Chile uno de los países más sísmicos del mundo y estar marcada nuestra historia por la ocurrencia de este tipo de fenómenos naturales, no contamos aún con un Estado preparado para enfrentarlos, ni menos para tomar las precauciones o medidas necesarias en vista a su ocurrencia. Se hace evidente la existencia de una debilidad institucional a todo nivel: en general, en la ausencia de planificación urbana que permita evitar riesgos;<sup>4</sup> y en el caso de la catástrofe reciente, en la ausencia de información oportuna a la población para hacer frente al tsunami —lo que habría permitido mitigar sus efectos y evitar muchas muertes— y en la prolongada demora, tanto de las instancias civiles como militares, para ir en ayuda de las y los afectados. Además, quedó de manifiesto la inexistencia de una red pública de información (por varios días fue una radio privada la casi exclusiva fuente de difusión de los hechos) y la ausencia de control público sobre los servicios básicos (agua, energía, telefonía), hoy en manos del sector privado.

Ante la profundidad y complejidad del daño físico, social y psicológico provocado por el terremoto y tsunami, y agravado por las condiciones pre existentes de inequidad, el modelo de reconstrucción instalado por el gobierno tiende a hacer invisible la complejidad del proceso. Así, el daño se considera fundamentalmente físico (no social, emocional, ni económico), el problema se entiende como individual (no colectivo, comunitario ni ciudadano), las soluciones se definen sectorialmente (no se considera el territorio), los desafíos solo tienen una dimensión técnica (no pública o política). Lo relevante son los recursos (no las políticas públicas ni la institucionalidad) (Boyco y Letelier 2010).

Ante la debilidad del Estado, se le ha otorgado un papel central al sector privado. Las primeras señales desde el MINVU apuntan en la dirección de

3 Chile es una de las economías con mayor desigualdad en el mundo; datos recientes muestran que el 10 por ciento más rico recibe el 40 por ciento de los ingresos autónomos; y el 10 por ciento más pobre, el 1,7 por ciento (González 2008).

4 Por ejemplo, la posibilidad de maremotos no es considerada en la definición de áreas de riesgo. En la ciudad de Talcahuano se puede comprobar que la zona inundada por el maremoto de 1835 es muy similar a la que cubrió el agua en febrero pasado. Véase Rodríguez (2010).



“Palabra Ciudadana” es una publicación periódica que recoge y difunde las actividades del Movimiento Ciudadano Talca con todos y todas. [http://elci.sitiosur.cl/palabra\\_ciudadana\\_julio\\_seccion.htm](http://elci.sitiosur.cl/palabra_ciudadana_julio_seccion.htm)

profundizar el rol del mercado (particularmente de las grandes empresas) en el desarrollo de las ciudades afectadas. El mercado aparece representado por actores económicos que actúan no solamente a través de sus propios rubros y áreas de negocio, sino como gestores y *gerentes* de los procesos de reconstrucción. Tal disposición, junto a otras medidas, ha devenido en lo que se ha denominado la “privatización de la reconstrucción” (Boyco y Letelier 2010).

Esta forma de enfrentar la catástrofe es una expresión clara y brutal del modelo neoliberal, con la preeminencia del mercado por sobre el Estado y sin participación ciudadana. El modelo que se ha aplicado en Chile no incorpora las lecciones que pudieran haberse aprendido de situaciones de alguna manera análogas ocurridas en otros países (como el proceso de reconstrucción en Colombia tras el terremoto en Armenia, y otras experiencias exitosas en el mundo), que demuestran que los procesos de reconstrucción son eminentemente procesos sociales, en los que la participación social constituye un elemento clave (Letelier 2010). En el desastre que nos afecta, las comunidades sufren las consecuencias acumuladas de la desigualdad y la pobreza, de la desprotección social y los procesos de individualización y mercantilización, de la centralización política y administrativa y de un sector empresarial sin fiscalización suficiente por parte del Estado (Asociación Chilena de ONG Acción 2010).

Frente a esta situación, se ha manifestado y movilizado la sociedad civil. Diversas redes de ONG, organizaciones sociales, profesionales, federaciones de estudiantes, medios de comunicación comunitarios y organizaciones internacionales se han activado y articulado entre sí, primero ante la emergencia y, luego, para continuar trabajando en conjunto con las comunidades afectadas en torno a sus necesidades de reconstrucción.

En algunas ciudades han emergido con fuerza movimientos y alianzas entre organizaciones de la sociedad civil, del mundo académico y político. Un caso notable es el de la ciudad de Talca, en la región del Maule, con el Cabildo Ciudadano “Talca con Tod@s”.<sup>5</sup> Este surgió con la participación de más de sesenta organizaciones sociales que se autoconvocaron a una gran asamblea destinada a discutir y expresar sus propuestas para la reconstrucción y relativas a cómo requieren ser ayudados por el Estado. Se proponen construir de manera colectiva una visión ciudadana para el desarrollo de la comuna y una agenda multisectorial para la reconstrucción. Su discurso se ha centrado principalmente en sostener que la reconstrucción es un asunto público, en enfatizar la responsabilidad que le corresponde al Estado en su desarrollo, y en defender el derecho que los actores de la ciudad tienen en cuanto a definir su propio proceso de reconstrucción (Boyco y Letelier 2010).

La reconstrucción será muy larga y exigirá cambios profundos en la gestión política. Esta catástrofe, y los tres terremotos a que se ha hecho referencia, nos indican que debemos reflexionar sobre el modelo de desarrollo y el papel que en ello les cabe al Estado, a la sociedad civil y a las empresas. El desafío es impedir que se agudicen la profunda desigualdad e inequidad existentes en Chile, que se han mostrado con toda su brutalidad en esta coyuntura (Asociación Chilena de ONG Acción 2010).

## LA EXPERIENCIA DE TRABAJO EN LAS REGIONES DEL MAULE Y BIOBÍO

El trabajo desarrollado por el equipo de SUR Corporación con organizaciones de mujeres en las regiones del Maule y Biobío tuvo como principal objetivo, en la *línea de intervención territorial* del Programa Regional de ONU Mujeres, contribuir a la conformación de barrios, ciudades y territorios más democráticos y equitativos, que favorezcan el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres como ciudadanas y, en particular, su derecho a una vida sin temor y sin violencia. En el contexto pos-catástrofe, nos planteamos fortalecer la participación y la ciudadanía de las mujeres damnificadas y sus organizaciones. La hipótesis de trabajo fue que la participación de las mujeres es un requisito clave para que la reconstrucción se haga con igualdad de género.

El trabajo en las regiones se desarrolló en articulación con organizaciones de mujeres y ONG, universidades y otros actores e instituciones locales con quienes se elaboró un diagnóstico de la situación pos-desastre y de los principales problemas y desafíos que enfrentan las mujeres y sus organizaciones en dicho contexto. Constatamos que, aun cuando la violencia y la inseguridad urbana son temas transversales, que afectan a todas las clases sociales, tienen consecuencias más graves en las mujeres pobres habitantes de barrios y territorios deteriorados o destruidos. Estos grupos enfrentan no solo los efectos de las inequidades de género, sino las desigualdades e inequidades de clase. Por tanto, requieren más apoyo y herramientas para salir adelante.

El trabajo se desarrolló en dos etapas. En la primera (mayo-agosto 2010),

5 Véase <http://cabildodetalca.bligoo.cl/>.



Nota de prensa en diario “El Centro” de Talca (20/06/2010). Analucy Bengochea, Comité de Emergencia Garífuna, Campaña de Reducción de Riesgos de Desastres y Resiliencia Comunitaria de Comisión Huairou y GROOTS, Honduras. [http://elci.sitiosur.cl/not\\_prensa\\_9.htm](http://elci.sitiosur.cl/not_prensa_9.htm)

se realizó un ciclo de talleres y seminarios en ambas regiones, que llamamos *(Re)Construir el país. Ciudadanía, género y territorio*. Los talleres se organizaron en torno a distintos objetivos, relacionados entre sí: compartir las experiencias vividas por las mujeres, dando cabida a su necesidad de expresarse y ser escuchadas; generar intercambio con otras experiencias desarrolladas en contextos similares de catástrofe; y transferir herramientas útiles para la resiliencia comunitaria y la reconstrucción. Entre tales herramientas se consideró especialmente el mapeo de vulnerabilidades y la elaboración de agendas, elementos clave para hacer incidencia política y para el desarrollo local.<sup>6</sup> El objetivo de los seminarios fue generar un espacio de análisis de la situación de las mujeres y sus organizaciones y discutir propuestas para abordar la reconstrucción desde una perspectiva de derechos, inclusiva, con participación ciudadana y perspectiva de género.

En la segunda etapa (septiembre 2010-enero 2011), en continuidad con

6 En la región del Biobío se realizaron cuatro talleres, en las localidades de Coliumo, Talcahuano, Coronel y Concepción (3 de julio de 2010). En la región del Maule se realizaron dos talleres en la ciudad de Talca (29 y 30 de junio, 2010). Los seminarios y talleres contaron con la participación de invitadas internacionales, expertas en resiliencia comunitaria y reducción de riesgos de desastres. (Véase Seminario-Foro Mujeres y Terremoto, Observatorio Género y Equidad 2010.)



Afiche Seminario - Talleres en Talca y Concepción.

el trabajo anterior y de acuerdo con el conjunto de organizaciones e instituciones aliadas, se acordó la realización de una Escuela Taller con mujeres líderes territoriales de diversas localidades afectadas por el desastre. El objetivo definido fue contribuir al empoderamiento de las mujeres y de sus organizaciones y a la politización de sus demandas en el contexto de la reconstrucción.<sup>7</sup>

La escuela con las mujeres de la región del Maule se realizó en la ciudad de Talca, en coordinación con la ONG local Surmaule. En la región del Biobío, la escuela se realizó en la ciudad de Concepción en colaboración con la Universidad de Concepción y la Universidad del Biobío, y con un colectivo de trabajo integrado por dirigentes sociales, profesionales y académicas, que se constituyó durante la primera etapa. Este colectivo facilitó y apoyó el trabajo con las mujeres y sus organizaciones en los territorios, a la vez que constituyó un espacio de reflexión y propuesta durante el proceso. Los principales contenidos abordados en las sesiones fueron: autodiagnóstico de las organizaciones de mujeres en la región, movimiento de mujeres, ciudadanía y memoria colectiva, agenda de las mujeres e incidencia política, derecho a la ciudad y violencia de género, derecho a la autonomía

7 Las escuelas se organizaron en torno a sesiones mensuales de un día de duración, entre los meses de septiembre y enero 2010. Entre sesiones, las participantes desarrollaron tareas con sus organizaciones en sus territorios y recibieron acompañamiento por parte del equipo del Programa. Participó un total de 65 líderes y dirigentes, 29 del Maule y 36 del Biobío, de diversas localidades en cada región.



Grupo de líderes participantes de la Escuela Taller en la Región del Biobío, Universidad de Concepción.



Ceremonia final participantes Escuela Taller, Vilches, Región del Maule.

económica e identidad, iniciativas de reconstrucción en las regiones, diseño y mejoramiento de un espacio público.

Adicionalmente, en el marco de las actividades del Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres”, destacamos otras actividades relevantes: la campaña “Mujeres por la ciudad. Un experimento ciudadano”, en Talca;<sup>8</sup> la constitución de un Fondo Semilla para pequeños proyectos, en Biobío; y un proyecto de mejoramiento de un espacio público, en Talca.

La campaña “Mujeres por la ciudad” busca hacer visible las violencias hacia las mujeres en la ciudad. Su primera etapa consistió en la instalación de cinco siluetas de mujeres en diferentes lugares y espacios públicos de Talca, las que estuvieron expuestas durante dieciséis días a las reacciones de los transeúntes, que fueron diversas, con rayados y mensajes variados y otras expresiones. El experimento abrió un interesante debate acerca de las violencias que enfrentamos a diario en la ciudad, las que habitualmente pasan inadvertidas. Involucró un conjunto amplio de actores, instituciones, medios, organizaciones de mujeres y organizaciones sociales. El pasado 25 de noviembre de 2010, Día Internacional por la No Violencia hacia las Mujeres, se realizó un acto masivo en la Plaza de Armas de Talca, que se desarrolló como una jornada de reflexión en torno al tema de la violencia por razones de género, y a la vez como una gran fiesta ciudadana. Un logro destacable de este acto fue el saludo enviado por Michelle Bachelet, directora ejecutiva de ONU Mujeres —Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres— a las organizaciones de mujeres de la región del Maule, reconocimiento que generó gran impacto y alegría en ellas.

En el marco del Escuela Taller realizada en la región del Biobío se creó un Fondo Semilla, como una iniciativa de financiamiento para apoyar la gestión de las organizaciones de mujeres y mejorar su situación y la de sus familias en los territorios afectados. Actualmente se implementan seis proyectos —en las localidades de Chiguayante, Coronel, Lota, Talcahuano

8 Esta es una campaña de sensibilidad pública por la no violencia hacia las mujeres en las ciudades, planificada para realizarse simultáneamente en varias ciudades de América Latina (entre septiembre 2010 y marzo 2011). Forma parte de las actividades del Programa Regional “Ciudades sin violencia...”.



Marcha de la Red de Mujeres del Maule contra la violencia doméstica y sexual hace su entrada al Acto de cierre Campaña "Mujeres por la ciudad" Plaza de Armas de Talca (25/11/2010).

y Alto Coliumo—, orientados a diferentes ámbitos de interés y necesidades. Entre tales iniciativas están, por ejemplo, la dotación y conexión de agua a las mediaguas en un campamento en Talcahuano, la construcción de hornos de barro como estrategia de generación de ingresos adicionales en Alto Coliumo y talleres de autoayuda en Coronel. Aun cuando los montos son pequeños (en total equivale a US\$ 4.000, con proyectos de aproximadamente US\$ 580 cada uno), es importante destacar la utilidad que ha tenido este fondo como oportunidad de aprendizaje para las mujeres en la formulación e implementación de los proyectos. Ello ha significado, además, colaboración y solidaridad entre las localidades y entre las participantes.

En el marco de la Escuela Taller en Talca se desarrolla un proyecto de mejoramiento del espacio público, aplicado a una zona tradicional de paseo y recreación en la ribera del río Claro. Se trabaja una metodología de diseño participativo con perspectiva de género, tras el objetivo de mejorar un área de uso común incorporando contenidos y elementos que promuevan el derecho de las mujeres a la ciudad, la seguridad y la convivencia entre todos y todas.

A partir de esta experiencia, se desprende un conjunto de hallazgos, logros y desafíos que exponemos a continuación.<sup>9</sup>

## **HALLAZGOS DE LA EXPERIENCIA DE TRABAJO EN LAS REGIONES DEL MAULE Y BIOBÍO**

### **Las mujeres como protagonistas**

Las mujeres y sus organizaciones han desempeñado un rol protagónico en el contexto pos-desastre, en los territorios afectados. Primero en la

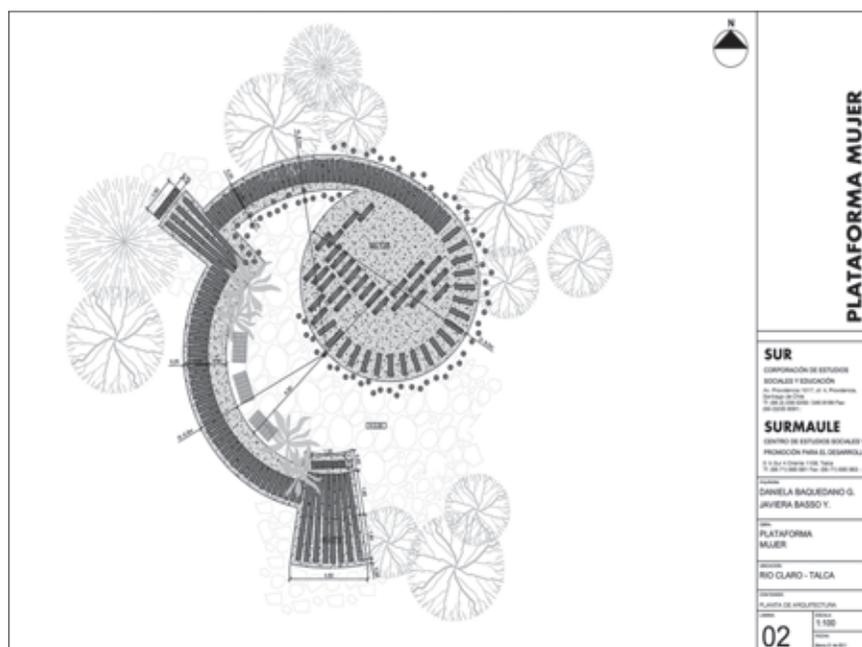
9 Para mayores referencias, véase <http://ciudadessinviolencia.sitiosur.cl/>.



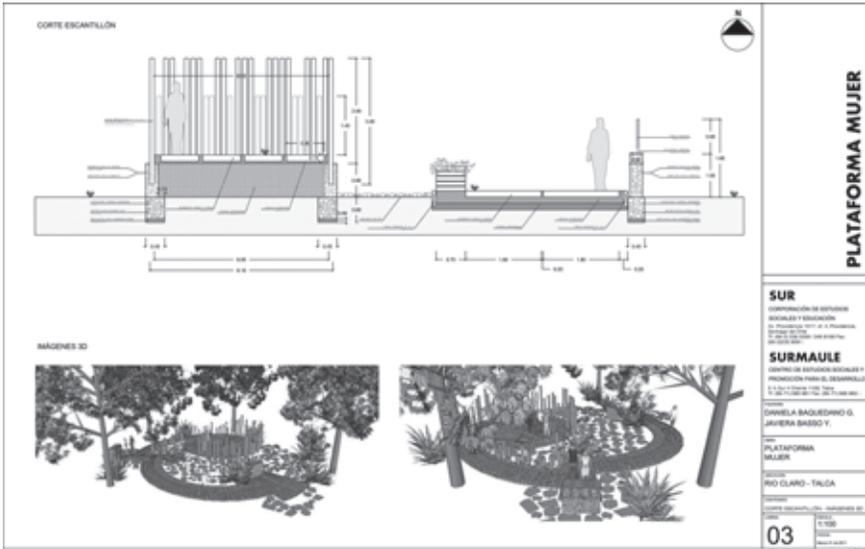
Proyecto Fondo Semilla, Hornos de barro en Alto Coliumo, Región del Biobío.



Las participantes de la Escuela Taller exponen sus propuestas para un proyecto de mejoramiento en el balneario del río Claro, en Talca.



Planta del proyecto de las mujeres del Maule en el balneario de río Claro, en Talca. El proyecto propone un recorrido en forma de espiral para la reflexión y el contacto con la naturaleza, como elementos necesarios para la reconstrucción pos-desastre. Los materiales que utiliza son madera, piedra y vegetación.



Corte y perspectivas, proyecto de las mujeres del Maule en el Balneario Río Claro, Talca. El proyecto remata en un espacio central que se destaca con postes de colores.

emergencia, organizando la entrega de alimentos, la ayuda solidaria, el cuidado de los niños y niñas, de enfermos y adultos mayores, y haciendo contención emocional ante los efectos traumáticos de la catástrofe. Luego, en la organización de los campamentos y en la búsqueda de soluciones a los problemas surgidos: pérdida de fuentes laborales y falta de vivienda y servicios básicos, entre los más acuciantes. Frente a estas situaciones, las mujeres y sus organizaciones demandan participación en las decisiones que las afectan y reconocimiento de sus aportes, lo que no ha sido acogido por las autoridades locales y regionales, ni tampoco en el nivel central.

El protagonismo de las mujeres de base es evidente en la calle, en los barrios y territorios. Sin embargo, son vistas como víctimas, o bien solo como salvadoras en su rol de cuidadoras universales. Así, por ejemplo, el programa “Mujer, levantemos Chile”, del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), que tiene como eslogan “Cuando las mujeres se levantan, Chile se levanta”, aún no ha implementado sus medidas programáticas, no consultó a las mujeres de base para su diseño ni consideró la experiencia acumulada en sus organizaciones y territorios.<sup>10</sup>

Por otra parte, en el marco del actual gobierno, las organizaciones y redes de mujeres han visto disminuido el acceso a fuentes de financiamiento para el desarrollo de sus programas y proyectos. Asimismo, hay poca voluntad política para atender las violencias y discriminaciones de género, lo que se ve reflejado en los cambios de orientación introducidos en el SERNAM. El movimiento de mujeres y feministas ha llamado la atención sobre los

10 Este programa contempla medidas para ir en ayuda de las mujeres en las zonas más afectadas, en los ámbitos de la vivienda, trabajo, salud, familia, agricultura, entre otros; véase <http://www.sernam.cl/portal/levantate/web/index.php>.

riesgos que implica esta reorientación hacia concepciones conservadoras, confesionales y 'familistas', que reemplazan las concepciones que reconocían los derechos individuales de las mujeres y eliminan normas que aseguraban recursos para ellas y sus organizaciones (Guzmán 2011).

En este contexto, constituye un gran desafío hacerse cargo de los efectos desiguales y sobrecargas y violencias que el terremoto ha generado en las mujeres, intensificando sus roles tradicionales en la esfera doméstica. Porque, tal como lo señalan todas las experiencias internacionales pos-desastres, las mujeres son quienes están expuestas a situaciones de mayor violencia, sea que hayan visto sus viviendas reducidas a una 'mediagua'<sup>11</sup> o se vean forzadas a vivir en un campamento. En estos últimos, la vida de las mujeres —en cuanto encargadas de sostener la vida doméstica— se dificulta por el hacinamiento y las condiciones sanitarias precarias. Han perdido todo lo que era el sustrato material de su quehacer cotidiano: deben cocinar, lavar, cuidar a los niños y a los enfermos, sin conexión de agua, sin baños, sin cocina, con barro y con lluvia, y adentro de la mediagua (Rodríguez 2010). A esto se suma la falta de conectividad y acceso a comercio y servicios —consultorios de salud, jardines infantiles y escuelas, oficinas y reparticiones públicas—, ya sea porque resultaron destruidos o porque quedan fuera del alcance de las familias desplazadas a nuevas localizaciones, al ser erradicadas a los campamentos. Además, la pérdida de fuentes de ingreso obstaculiza la sobrevivencia y agudiza los conflictos al interior de las familias, aumentando la sobrecarga de trabajo de las mujeres y afectando su salud.

### Agudización de las violencias y discriminaciones de género en el contexto pos-desastre

Aun cuando el fenómeno del 27 de febrero de 2010 nos afectó a todos y todas, ha tenido consecuencias, efectos y oportunidades distintas para unos y otras, dependiendo, entre otros factores, de las condiciones socioeconómicas y las condiciones de género de quienes lo vivieron. Estas diferencias no fueron reconocidas por los planes e iniciativas oficiales durante la emergencia ni en los procesos de reconstrucción. Así, por ejemplo, la categoría única de "damnificado" la tienen solo quienes perdieron la vivienda si esta estaba a su nombre y, por tanto, sin distingo alguno de las condiciones específicas —socioeconómicas, de género, situación física y psicológica—, que sí inciden en la forma como se vive la crisis (Boyco y Letelier, 2010). Otro ejemplo: en la distribución de ayuda a los damnificados en la emergencia no se pensó en la necesidad de las mujeres de contar con toallas higiénicas como artículo de primera necesidad; fueron las propias organizaciones y redes de mujeres las que se movilizaron para proporcionarlas.

El género le da forma a los mundos sociales dentro de los cuales ocurren los desastres naturales (Enarson 2000). Sin embargo, como destaca Rodríguez (2010), no hay *desastres naturales*, sino *desastres sociales*, los que no

11 Nombre otorgado en Chile a las casetas de madera con techo de un agua que son entregadas como viviendas de emergencia; tradicionalmente de 18 metros cuadrados, que no contemplan baño ni conexión domiciliaria a servicios básicos (agua, alcantarillado, electricidad, gas).

afectan a todos por igual: son diferentes para pobres o ricos, para hombres o mujeres, y, por lo tanto, no son un tiempo de oportunidad para todos por igual. Las oportunidades —que efectivamente se abren— son para algunos, para aquellos que tienen control de la información, de la gestión y de las decisiones. A los otros, siendo siempre la ciudad un espacio físico y social en disputa, solo les queda organizarse (Rodríguez 2010).

La agudización de las violencias y discriminaciones de género en el contexto pos-desastre, así como la emergencia de nuevos problemas que afectan a las mujeres y a sus familias, se expresan y traducen en distintos ámbitos. La vivienda, el empleo, la salud y la memoria colectiva, son algunos de los que las mujeres destacan como relevantes.

### *En materia de reconstrucción de viviendas y barrios*

El Programa de Reconstrucción, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se propuso entregar 100 mil subsidios de reconstrucción al término de 2010, y un total de 208 mil subsidios para fines de diciembre de 2011 (MINVU 2010).<sup>12</sup> A casi un año de ocurrido el terremoto, fue cuestionada la entrega de los subsidios comprometidos y se produjo una fuerte polémica respecto de la eficacia en la gestión del gobierno para enfrentar el déficit habitacional tras la catástrofe.<sup>13</sup> Sin embargo, el problema central no son los subsidios en sí, sino que las familias damnificadas obtengan efectivamente las viviendas que necesitan.<sup>14</sup>

En la región del Biobío, las mujeres de base y líderes territoriales analizaron y discutieron el Plan de Reconstrucción del MINVU (2010).<sup>15</sup> Los principales puntos planteados por las participantes fueron los siguientes:

- a. *La información es deficiente*, falta información clara y oportuna sobre las alternativas programáticas, los plazos de ejecución y la localización de las nuevas soluciones que contempla el Plan. Existen diversas situaciones —familias allegadas y arrendatarias, familias sin título de propiedad y otras realidades particulares— respecto de las cuales no se cuenta con información en cuanto a alternativas de solución y procedimientos para tener acceso a ellas.
- b. *Los montos destinados al subsidio para la reparación de viviendas resultan insuficientes*, dado el gran daño que sufrieron.<sup>16</sup> En consecuencia, muchas viviendas se declaran inhabitables, lo que implica su de-

12 Estos subsidios son una ayuda estatal directa a aquellas familias que no pueden financiar por sí solas su vivienda; se complementan con el ahorro familiar y, en algunos casos, con créditos hipotecarios y/o aportes de terceros.

13 [www.plataformaurbana.cl/.../interpelacion-a-ministra-matte-termina-con-requerimiento-ante-contraloria-por-subsidios/](http://www.plataformaurbana.cl/.../interpelacion-a-ministra-matte-termina-con-requerimiento-ante-contraloria-por-subsidios/)

14 Según datos del MINVU, de un total de 132 mil subsidios de reconstrucción asignados a febrero de 2011, solo había 560 nuevas viviendas construidas (MINVU, febrero, 2011).

15 Este fue analizado en una de las sesiones de la Escuela Taller del Biobío. Participó Magali Araneda, del SERVIU [Servicio de Vivienda y Urbanismo] Regional, quien expuso en detalle los contenidos del Plan de Reconstrucción y subsidios para la reparación y construcción de viviendas.

16 El monto del subsidio para reparación de viviendas es de 50 UF, equivalente a aproximadamente US\$ 2.000.

molición total. Pero esta no es una buena solución, ya que la nueva vivienda que se ofrece es inferior en tamaño a la vivienda demolida y de peor calidad, por lo que no cumple con los requerimientos familiares. La solución, según las mujeres, debería ser el aumento del monto de los subsidios de reparación.

- c. *El porcentaje de ganancia que se llevan los contratistas y empresas constructoras es demasiado alto* (alrededor de 15 por ciento del monto total del valor de las viviendas). Se propone revisar este porcentaje a fin de reducirlo, atendiendo a la gran necesidad habitacional que generó el terremoto y maremoto.
- d. *Existen diferencias en cuanto a la forma como se abordan las necesidades de vivienda en distintos lugares*. En algunos sectores, las soluciones de vivienda se gestionaron directamente a través de la Intendencia regional. Estos casos no pasaron por los conductos regulares del Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), como los demás, lo que provoca tensiones y desconcierto. Las mujeres se preguntan a qué se deben estas diferencias y las atribuyen a un propósito de control y manejo político.<sup>17</sup>

Por otra parte, en la región del Maule, muchas viviendas en adobe —la zona concentraba el mayor porcentaje de este tipo de construcción en el país, con cerca de 53 mil unidades—, resultaron destruidas. En la ciudad de Talca, más de catorce barrios tienen daños por sobre el 50 por ciento de sus viviendas (cuestión que se repite en muchas ciudades y pueblos de la región); son sectores enteros los que están en el suelo. Sin embargo, para el Estado, allí no existen barrios, solo casas. Un porcentaje importante de estas viviendas se ubicaba en barrios muy bien localizados, en pleno centro de la ciudad.<sup>18</sup> Su destrucción ha generado una fuerte presión; las grandes inmobiliarias buscan adueñarse de estos terrenos comprándolos a sus habitantes a muy bajo precio, aprovechando la coyuntura. Ante esta situación y otros abusos, las mujeres de la región demandan y exigen sus derechos en la Agenda de las Mujeres para la Reconstrucción: “Exigimos nuestro derecho a la ciudad, nuestro derecho a la tierra, a tener títulos de dominio, a participar en la planificación de nuestro territorio. Exigimos nuestro derecho a la localización, no aceptamos salir de nuestro barrio, y exigimos que las medidas definitivas a través de subsidios incorporen esta necesidad”.<sup>19</sup>

En las mediaguas y campamentos, las condiciones de vida son absolutamente indignas. De las casi 80 mil familias afectadas en el país que recibieron una mediagua, alrededor de 75 mil se instalaron en el mismo terreno donde vivían originalmente, pero aproximadamente 5 mil fueron desplazadas a

17 Las irregularidades en la gestión de la Intendencia de la Región del Biobío en los procesos de reconstrucción motivaron recientemente su renuncia.

18 Al respecto, véase mapas de daños pos-terremoto en la ciudad de Talca, en [http://elci.sitiosur.cl/mapa\\_dano\\_postterremoto/mapas.htm](http://elci.sitiosur.cl/mapa_dano_postterremoto/mapas.htm).

19 La vivienda y el derecho a la ciudad es uno de los temas que reivindican las mujeres en la Agenda de las Organizaciones de Mujeres de la Región del Maule para la Reconstrucción. Esta agenda fue elaborada por estas organizaciones en el marco del Programa Regional, y actualmente es un documento en revisión.

otros lugares, ya sea porque el tsunami arrasó con sus terrenos o porque el terremoto dejó inutilizables los edificios en que habitaban, conformándose así 107 campamentos (según cifras del MINVU). Estos han sido eufemísticamente llamados “aldeas” por el actual gobierno.

Un aspecto crítico se refiere a la precaria calidad de las mediaguas entregadas. Aunque son soluciones de emergencia utilizadas tradicionalmente en Chile, las actuales no poseen ciertos elementos básicos: los tabiques carecen de diagonales estructurales, las cubiertas de techumbre no cuentan con aleros —lo que en zonas lluviosas como las afectadas es grave—, no se incorporó impermeabilización en muros ni techumbre, no tienen puertas ni ventanas sino solo tapas de madera, y así suma y sigue. La primera lluvia dejó el fraude al desnudo. Las mediaguas son un coladero por todos lados y el anegamiento interior levantó los entablados del piso, humedeciendo los pocos enseres salvados de la catástrofe o adquiridos posteriormente (Lawner 2010).

Aun cuando se trate de soluciones de emergencia, se requiere contar con condiciones mínimas de habitabilidad que reconozcan la dignidad de las personas. Esto adquiere todavía mayor importancia si se considera que el tiempo de permanencia en los campamentos probablemente será largo antes de que las familias puedan volver a contar con viviendas definitivas. Las *soluciones de emergencia* se vuelven obligadamente permanentes cuando no se sabe cuánto durará la emergencia.

A pesar de lo anterior, según señalan las mujeres, el problema más grave en los campamentos no es el de las mediaguas, sino el representado por los baños, de uso colectivo, que se instalaron en espacios aledaños. Estos resultan totalmente insuficientes en cantidad y son de precaria calidad, lo que, sumado al gran número de personas que los utiliza, hace que se deterioren muy rápido. Obviamente, esto trae consigo problemas de privacidad, higiene y salud, que afectan especialmente a las mujeres, niños y niñas, quienes son mayoría en los campamentos.

Otros problemas cotidianos dicen relación con la ausencia de espacios públicos exteriores, acondicionados y bien iluminados, y carencia de espacios comunitarios, como sedes sociales. Estas condiciones hacen de los campamentos lugares extremadamente inhóspitos e inseguros, donde salir de noche al baño, por ejemplo, resulta una aventura riesgosa.

Obviamente, no se trata de un problema que se resuelva solo haciendo casas. Lo que está en juego es una forma de habitar, que implica relaciones comunitarias, historias compartidas, patrimonio colectivo; en definitiva, hacer ciudad. Sin embargo, los barrios y lo colectivo no son una preocupación para los planes de reconstrucción oficiales. El Estado prefiere relacionarse con individuos aislados, y no con grupos organizados y con capacidad de demandar soluciones (Letelier 2010).

### *En materia de pérdida y generación de empleos*

La pérdida de empleos es otro tema crucial en el contexto pos-desastre, ya sea por los daños reales que generó el terremoto y maremoto alterando la geografía y el paisaje natural —por ejemplo, el cambio en el fondo marino afectó las actividades de pesca artesanal y recolección de algas en las caletas



Mediaguas en medio del barro. Campamento Santa Clara, Talcahuano, Región del Biobío.

del borde costero—, por los daños y efectos provocados en las industrias y empresas, o bien por el hecho de que muchos empleadores aprovecharon esta situación para despedir personal. Como resultado de todo ello, según denuncian las mujeres, se observa un aumento de la drogadicción, delincuencia y prostitución en muchas localidades.

Las mujeres, en mayor medida que los varones, han perdido sus fuentes laborales y de ingreso.<sup>20</sup> Por esta razón, muchas de ellas se incorporaron al Cuerpo Militar del Trabajo, inicialmente pensado para los varones.<sup>21</sup> Ello significó contar con empleos, aunque fuesen temporales, de trabajo pesado y bajo un trato autoritario. Ante esta situación, la Agenda de las Mujeres para la Reconstrucción propuso, entre otras acciones, la generación de empleos sin discriminación de sueldos; desmilitarización del proceso de reconstrucción en pos de la inserción laboral de civiles en las mismas labores; la incorporación de las mujeres en oficios no tradicionales relacionados con la reconstrucción, tales como albañilería o gasfitería; y un aumento de la fiscalización para evitar despidos arbitrarios.

20 Por ejemplo, en la región del Maule, las cifras de empleo del trimestre móvil febrero-abril de 2009 mostraban un porcentaje de desempleo de 6,3 en hombres y 7,5 en mujeres, con una diferencia de 1,2 puntos. El trimestre móvil diciembre 2009-febrero 2010 mostró un porcentaje de desempleo de 4,9 en hombres y 6,7 en mujeres, y el trimestre móvil febrero-abril de 2010 muestra un porcentaje de desempleo de 5,6 en hombres y 10,3 en mujeres, con una diferencia de 4,7 puntos.

21 El Cuerpo Militar del Trabajo abrió 17.500 cupos para desarrollar faenas de emergencia, y por primera vez aceptó la incorporación de mujeres.



Militares en la construcción de mediaguas. Región del Biobío.

### *En materia de salud*

La salud constituye otro ámbito relevante, dado que el desastre trajo consigo un conjunto de problemas y traumas que afectan mental y físicamente a la población. A ello se suman las dificultades de atención que provocan el daño y destrucción de hospitales y otros establecimientos para la salud: problemas en los consultorios, número insuficiente de dosis para la contracepción de emergencia y tratamientos para el VIH Sida para trabajadoras sexuales, son aspectos que destacan las mujeres, entre otras deficiencias. Y aquí nuevamente, ellas asumen un rol protagónico, haciendo contención emocional, atendiendo y cuidando a los enfermos.<sup>22</sup>

Muchas organizaciones de mujeres, que han trabajado por años en temas de prevención de violencia y derechos de las mujeres, han aprendido y desarrollado diversas técnicas y disciplinas de sanación —como Reiki, aromaterapia, reflexología, Tai Chi, entre otras— que han aplicado en las comunidades, con gran utilidad.<sup>23</sup> En este sentido, un aspecto fundamental

22 Los estudios muestran un notorio incremento (30 por ciento) en el consumo de ansiolíticos y antidepresivos en Chile tras el terremoto, asociado a sus secuelas y a la incertidumbre sobre el empleo. Además, las réplicas de los días sucesivos —algunas de más de 6 grados en la escala de Richter— también alteraron el patrón de sueño de muchos chilenos. El aumento en la demanda de estos calmantes fue tal, que los estudios de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Santiago también registraron un aumento de sus precios. En América Latina, Chile figura cuarto en el ranking —detrás de Venezuela, Uruguay y Argentina— de mayor ingesta per cápita de Clonazepam, el ansiolítico más usado, que es comercializado bajo la marca Revotril. Véase [http://economia.terra.cl/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201007301715\\_BBM\\_79185711](http://economia.terra.cl/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201007301715_BBM_79185711).

23 Este es el caso de la Corporación Domodungo, Centro Quidell y Casa Yela, en el Maule; Amulen en la región del Biobío, y muchas otras del movimiento feminista y redes de mujeres.

destacado por las mujeres, que va más allá de la sola recuperación del daño material, dice relación con la reconstrucción del alma del país y de las personas, porque existen modos de vida, hábitat y relaciones humanas que se han dañado profundamente luego del gran sismo y maremoto.

Las líderes y dirigentes manifiestan también su cansancio: “Le hacemos el trabajo a los otros”, dicen, “no queremos seguir trabajando gratis”. No han tenido tiempo para reponerse de sus propias pérdidas ni para cuidar de sí mismas. Hay todavía mucho dolor. Ven transgredida su propia necesidad de autocuidado, lo que se agudiza en el contexto actual. Se sienten pasadas a llevar como dirigentes y como personas cuando no se consideran sus opiniones, no se valora su conocimiento ni su gestión comunitaria, no se cumplen las promesas ni los plazos y, además, muchas veces reciben un trato humillante.

### *En materia de recuperación de la identidad y memoria colectiva*

Otro aspecto relevante, que se abordó en la Escuela Taller con las mujeres de Biobío, se refiere a la importancia de recuperar la memoria colectiva. Como señaló Alejandra Brito: “La historia de la memoria y el olvido es un proceso de deseo y lucha para construir las memorias emblemáticas, culturalmente y políticamente influyentes y hasta hegemónicas”.<sup>24</sup> Nuestra porfía entonces, se dijo, es que no se olvide la historia de lo que hoy está pasando, los problemas que tras el terremoto y tsunami hemos enfrentado, la falta de respuesta a los problemas de vivienda y empleo, el desgaste y desesperanza que provoca la falta de información respecto de los plazos y programas oficiales de reconstrucción. En esta sesión, las participantes reconstruyeron en una *línea de tiempo* los hechos más significativos de la historia de sus territorios y analizaron cómo ellos han marcado sus historias y la historia del país.

En el caso de Lota, por ejemplo, se destacó la detención de mineros como presos políticos y su traslado al campo de prisioneros de Pisagua durante el gobierno de González Videla, en 1940; en 1997, el cierre de la mina y de la Empresa Nacional del Carbón (ENACAR), que impactó fuertemente la vida de todos los habitantes del lugar, causando graves problemas de cesantía. En el caso de Coronel, se destacó el periodo de gobierno de Salvador Allende como un tiempo de esperanza para los trabajadores, ejemplo de lo cual fue la creación de la Universidad Obrera en Schwager. En el caso de Penco, se recordó la existencia de un fuerte que data de 1869 y que era la entrada a la ciudad desde la playa; se mencionó también la existencia del tren en 1930, que ya no existe, y el cierre de la fábrica Fanaloza, que había constituido una importante fuente de trabajo. En el caso de Chiguayante, se destacó su carácter inicial como sector industrial, lo que se ha ido perdiendo con el tiempo; actualmente, debido a un fuerte desarrollo inmobiliario, este sector se ha convertido en una zona dormitorio. De Coliumo se destacó la creación

24 Este fue uno de los temas abordados en la Escuela Taller con las mujeres de la región del Biobío, donde expuso la historiadora Alejandra Brito, profesora de la Universidad de Concepción e integrante del colectivo que local que, en conjunto con SUR, implementó la Escuela.



Integrantes de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos entregaron su testimonio y compartieron con las participantes de la Escuela Taller, Región del Biobío (30/10/2010).

y desarrollo de las organizaciones de mujeres algueras y pescadoras a partir del año 2000 y hasta la fecha, que perdieron sus fuentes de trabajo tras el maremoto. En el caso de Talcahuano, así como en los otros territorios, se destacó el golpe de Estado en 1973 como un hecho fatídico, y el posterior proceso de reorganización y protesta social durante los años ochenta.

El trabajo en torno a la memoria generó un clima de complicidad entre todas y remeció las emociones. Un momento especialmente conmovedor se produjo con la visita de mujeres familiares de detenidos desaparecidos.<sup>25</sup> “Su valentía y dignidad nos tocó profundamente a todas”, dijeron las participantes, “y nos comprometen y dan fuerzas para continuar trabajando”.

## EL APOORTE DE LAS MUJERES: MÁS RESILIENCIA QUE VULNERABILIDAD

La literatura plantea que existe una doble condición de las mujeres ante un desastre: por una parte, mayor vulnerabilidad; y por otra, una gran capacidad de salir adelante, de movilizar a la comunidad. Lo que hemos visto en las experiencias con mujeres del Maule y Biobío es mucho más *resiliencia*, individual y comunitaria,<sup>26</sup> que *vulnerabilidad*. No se trata de negar las múltiples dificultades que han enfrentado y siguen viviendo en los ámbitos psicológico, social y económico, tras los varios terremotos. Sin embargo, las mujeres con quienes hemos compartido el trabajo han demostrado una extraordinaria capacidad, no solo de sobreponerse a estas dificultades para salir adelante, sino, además, de aprovechar esta situación como una

25 Ester Araneda, Julia Araneda y Mercedes Sánchez, integrantes de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, entregaron su testimonio y compartieron con las participantes de la Escuela Taller en la sesión del 30 de octubre de 2010.

26 Si el término *resiliencia* se refiere a la capacidad de las personas para sobreponerse a la adversidad, la *resiliencia comunitaria* se refiere a la capacidad de una comunidad de organizarse para reducir el impacto de los desastres mediante la protección de la vida. Incluye las capacidades de las comunidades de formar redes sociales y alianzas para enfrentar y recuperarse de los desastres.

oportunidad para cuestionar su posición de género en la sociedad y para empoderarse. Las líderes y sus organizaciones han crecido notablemente; se han capacitado adquiriendo nuevas habilidades y conocimientos, han participado activamente en campañas de movilización y visibilización pública, han interpelado a las autoridades locales, se han articulado entre sí<sup>27</sup> y con otras organizaciones y actores de la sociedad civil, han tomado contacto con otras experiencias y organizaciones de nivel internacional.<sup>28</sup> Por tanto, podemos afirmar que se encuentran más empoderadas que antes del terremoto y con más herramientas para hacer efectivos sus derechos e intereses.

En el ámbito internacional existe vasta experiencia acumulada en torno al rol de las mujeres como agentes de resiliencia comunitaria y de reducción de riesgos de desastres. Esto es algo que pudimos comprobar en el intercambio con las compañeras centroamericanas, cuya visita fue destacada por las mujeres del Maule y Biobío como una inyección vital, de conocimientos y energía. Aunque estas experiencias y conceptos son de conocimiento todavía reciente en Chile, resulta evidente que las mujeres de base, aquí como en otros países, son agentes fundamentales para la resiliencia comunitaria y la prevención de riesgos. Ellas conocen muy bien las consecuencias de los desastres en su diario vivir, porque han estado, desde siempre, a cargo del cuidado de los otros y del trabajo solidario. Ya es hora de reconocer y valorar este enorme capital social, tradicionalmente invisible y subvalorado.

Estas mujeres se han planteado el desafío de entrar al mundo político; quieren aumentar su visibilidad pública, fortalecer su capacidad de incidencia, ser concejalas en las próximas elecciones municipales; quieren cambiar la forma machista de hacer política, incorporando una conciencia de género. Sin duda este es un gran reto, que las enfrenta a amenazas y oportunidades de distinto tipo y calibre. Los resultados obtenidos y aprendizajes logrados nos permiten plantear que ellas cuentan con una buena base y con las herramientas necesarias para vencer los obstáculos que avizoran y lograr los propósitos que tienen en mente.

La experiencia de estas mujeres nos muestra, una vez más, cómo la adversidad, marcada por los terremotos naturales y desastre sociales, es una constante en Chile ante la cual surge y resurge una enorme capacidad de respuesta, especialmente de las mujeres. Como ellas dicen: *nos caemos y levantamos mil veces, como los monos porfiados*.

27 Se creó la Coordinadora de Organizaciones de Mujeres en la Región del Maule.

28 Una de las líderes —Jeanette Vicencio, de Mujeres del Maule— fue invitada a participar en la Academia de Mujeres de Base sobre resiliencia y reducción del riesgo (4 al 7 de febrero, 2011, Lima, Perú), organizada por la Comisión Huairou y Groots Internacional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aylwin, José. 2010. "El terremoto y las fracturas de Chile". *elciudadano.cl*, <http://www.elciudadano.cl/2010/03/05/el-terremoto-y-las-fracturas-de-chile/> (recuperado 07/03/2011).
- Boyco, Patricia y Francisco Letelier. 2010. "La ciudad intermedia neoliberal y sus desafíos políticos pos-terremoto". *Temas Sociales* 68 (junio). Santiago de Chile: SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.
- ELCI – Escuela de Líderes de Ciudad. 2003–2010. SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, ONG Surmaule, [www.http//elci.sitiosur.cl](http://elci.sitiosur.cl).
- Enarson, Elaine. 2000. "Gender and Natural Disasters". *IPCRR Working Paper* No.1. International Labour Organization (Organización Internacional del Trabajo), Recovery and Reconstruction Department, Geneva. <http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/crisis/publ/index.htm> (recuperado 07/03/2011).
- González, Raúl. 2008. "Economía, política y cultura de la desigualdad de ingresos en Chile". Conférence GRIAL 4 (diciembre 2007). Textes en ligne. Université Catholique de Louvain. [http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/dvlp/documents/Raul\\_Gonzalez\\_2007.pdf](http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/dvlp/documents/Raul_Gonzalez_2007.pdf) (recuperado 07/03/2011).
- Guzmán, Virginia. 2011. Entrevista en "Políticas para la igualdad ¿20 años no es nada?". Reportaje al cumplirse veinte años del Servicio Nacional de la Mujer. <http://www.observatorionegociosyliderazgo.cl/index.php/opinion/3752-politicas-para-la-igualdad-i20-anos-no-es-nada> (recuperado 07/03/2011).
- Lawner, Miguel. 2010. "Miguel Lawner y las mediaguas". Carta pública de M. Lawner a S. Piñera, 10 de mayo de 2010. <http://www.artnumerica.net/2010/05/16/miguel-lawner-y-las-mediaguas/> (recuperado 07/03/2011).
- Letelier Troncoso, Francisco. 2010. "Los pasos en falso de la reconstrucción". [http://www.surmaule.cl/los\\_pasos\\_en\\_falso.htm](http://www.surmaule.cl/los_pasos_en_falso.htm) (recuperado 07/03/2011).
- MINVU – Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile. 2010 (octubre). "Plan de Reconstrucción MINVU. Chile Unido Reconstruye Mejor". Plan de Reconstrucción. Documentos destacados. [http://www.minvu.cl/opensite\\_20101001180448.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20101001180448.aspx) (recuperado 07/03/2011).
- Observatorio Género y Equidad. 2010. Seminario Foro "Mujeres y Terremoto. Construyendo Ciudad/añías". <http://www.observatorionegociosyliderazgo.cl/blog/?p=1189> (recuperado 07/03/2011).
- Rodríguez, Alfredo. 2010. "Fenómenos naturales, negocios inmobiliarios". *Revista Mensaje* (Santiago de Chile) 59(590): 38–40.



# Campaña Mujeres por la Ciudad:<sup>1</sup> un experimento ciudadano contra la indiferencia

## Una campaña por ciudades seguras para todas y todos

---

Compilación: Soledad Quadri<sup>2</sup>



La idea de esta campaña fue apostar al arte en el escenario del espacio público para sensibilizar sobre la violencia hacia la mujer.

### DESAFÍO

Desarrollar una campaña para diferentes ciudades de América Latina sobre la seguridad ciudadana en contextos diversos. La campaña priorizó fechas emblemáticas: 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer; 4 de octubre, Día Mundial del Hábitat; 25 de noviembre, Día Internacional de la No Violencia hacia las Mujeres.

Esta experiencia fue implementada por la Red Mujer y Hábitat de América Latina y el Caribe (RMyH LAC), en el marco del Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos”, con apoyo del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM, ahora incorporada a ONU Mujeres, la Entidad de la Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

---

1 Producto del Concurso Regional “Campaña de Sensibilización en Fechas Emblemáticas”, realizado en el año 2010. El jurado de selección estuvo integrado por referentes de AECID, Red Mujer y Hábitat de América Latina, UNIFEM (ONU Mujeres) y referentes de cine. La propuesta ganadora del concurso fue la presentada por la Agencia GO de Montevideo, Uruguay.

2 Responsable del Área de Difusión y Comunicación de la Red Mujer y Hábitat LAC.

## OBJETIVOS DE LA CAMPAÑA

- Dar visibilidad a las mujeres como ciudadanas y protagonistas urbanas.
- Ejercer un impacto sobre la ciudadanía y llamar su atención sobre el tema de la seguridad de las mujeres en la ciudad.
- Reflexionar sobre los derechos y libertades que pierden quienes habitan ciudades inseguras.
- Comprometer a los gobiernos para asumir sus obligaciones respecto a la prevención y erradicación de la violencia de género
- Captar la atención de los medios de comunicación, aliados estratégicos para los objetivos de esta campaña.



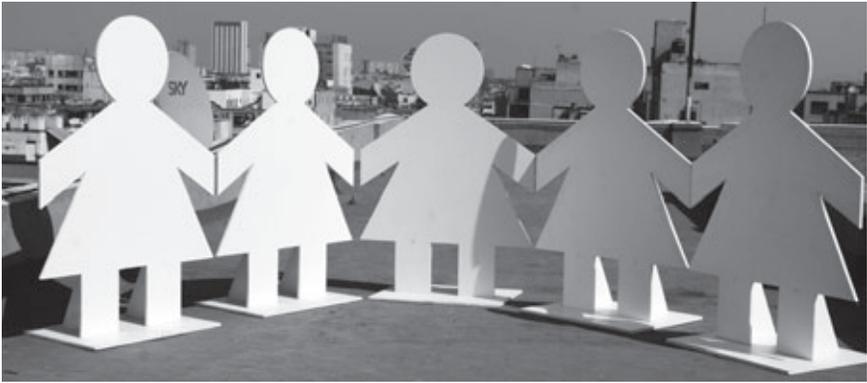
Lima – Perú



Talca – Chile



Rosario,  
Argentina



Distrito Federal – México



Tegucigalpa – Honduras



Medellín,  
Colombia

## EXPERIMENTO

### Fase I: Construcción e instalación de siluetas de mujeres en distintas ciudades

Construimos siluetas neutras de mujeres que se instalaron en diversos puntos de la ciudad, sin explicar de qué se trataba.



Medellín,  
Colombia



Distrito Federal – México



Talca – Chile



Tegucigalpa – Honduras



Lima – Perú



Rosario – Argentina

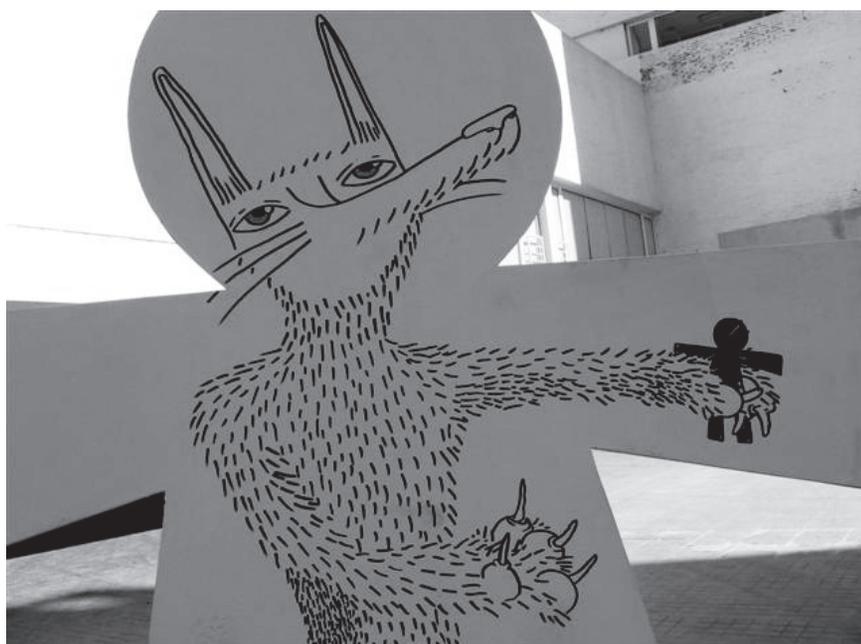
Las esculturas se dejaron expuestas en los espacios públicos, calles, plazas, parques, durante quince días y se registró el proceso de la intervención de ciudadanos y ciudadanas sobre el cuerpo de las mismas día a día, como una manera de reflejar lo que potencialmente puede vivenciar una mujer en el espacio público.



Rosario – Argentina



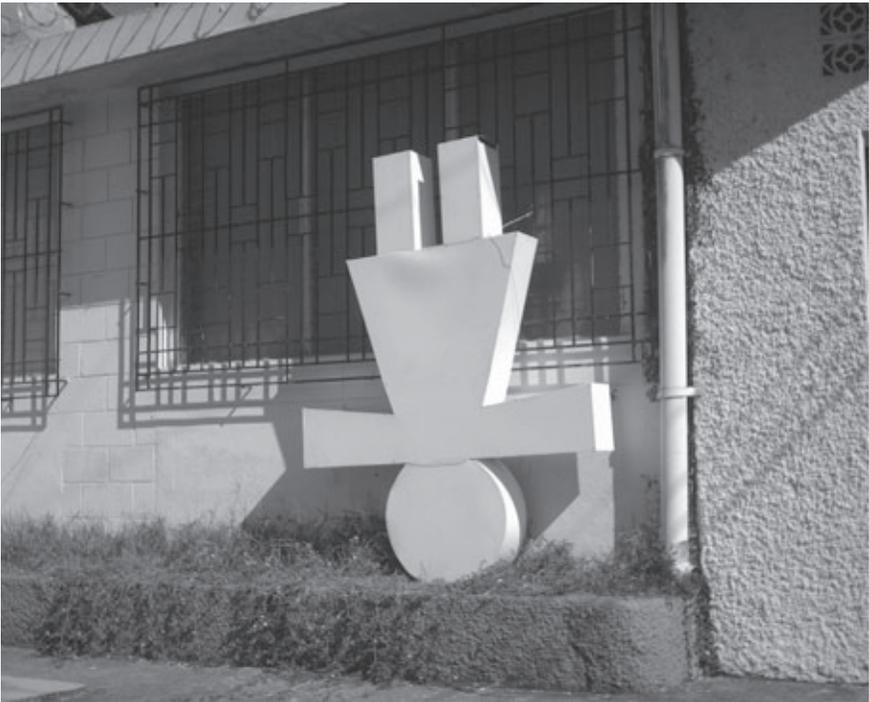
Rosario – Argentina



Rosario – Argentina



Suchitoto – El Salvador



Suchitoto – El Salvador



Lima – Perú



Lima – Perú



Talca – Chile



Talca – Chile



Ciudad de Guatemala – Guatemala



Ciudad de Guatemala – Guatemala



Ciudad de Guatemala – Guatemala



Bogotá – Colombia



Bogotá,  
Colombia

### Fase II: Develación

Durante algunos días, se expuso junto a las esculturas la explicación del experimento y se invitó a la ciudadanía a participar de una jornada de recuperación de las siluetas.



Tegucigalpa – Honduras



Tegucigalpa – Honduras



Tegucigalpa – Honduras



Talca – Chile



Rosario – Argentina



Lima – Perú

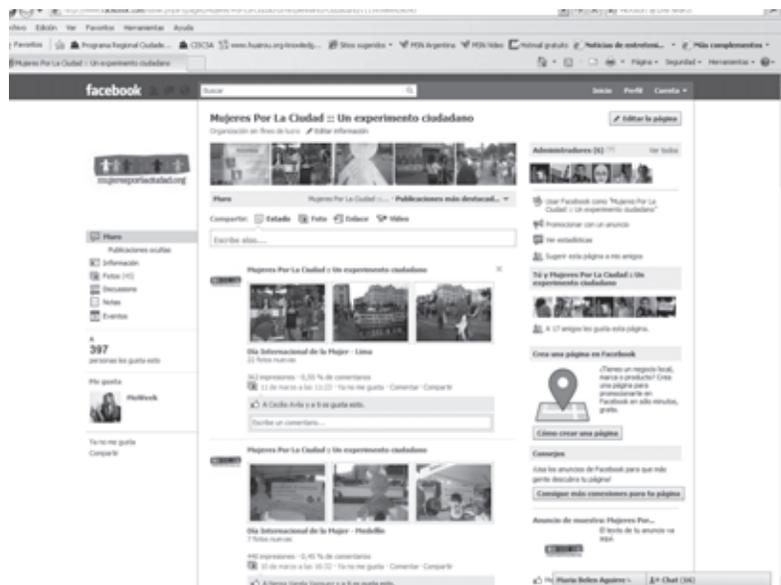


Lima – Perú

Se generó el debate y se lanzó el espacio virtual <http://mujeresporlaciudad.org/> y la página Facebook Mujeres Por La Ciudad :: Un experimento ciudadano, donde las personas compartieron imágenes, comentarios y experiencias.



[www.mujeresporlaciudad.org](http://www.mujeresporlaciudad.org)



Facebook: Mujeres Por La Ciudad :: Un experimento ciudadano

### Fase III. Recuperación

Artistas y ciudadanos fueron convocados a ‘resignificar’ las siluetas con nuevas intervenciones y devolver la dignidad a aquellas esculturas de mujeres que habían sufrido agresiones y violencias.

Durante los actos públicos de recuperación donde participaron funcionarios y funcionarias gubernamentales, mujeres de las organizaciones, artistas plásticos y la ciudadanía en general, se comprometió a los representantes de gobierno a implementar acciones y políticas públicas que permitan transformar la realidad de la violencia de género en las ciudades y garantizar ciudades seguras para las mujeres.



Suchitoto – El Salvador



Suchitoto – El Salvador



Talca – Chile



Bogotá – Colombia



Talca – Chile



Talca – Chile



Lima – Perú



Lima – Perú



Lima – Perú



Medellín – Colombia



Rosario – Argentina



Rosario – Argentina

## CELEBRACIÓN

Entre todas y todos recuperamos las figuras de las mujeres y celebramos nuestro derecho a disfrutar plenamente y en libertad, las ciudades en que vivimos.



Talca – Chile



Talca – Chile



Suchitoto – El Salvador



Bogotá – Colombia



Lima – Perú



Rosario – Argentina

En cada una de las ciudades donde se realizó la experiencia, las siluetas de las mujeres con su dignidad recuperada fueron trasladadas a diferentes ámbitos públicos —escuela, centros de participación comunal, barrios— donde quedarán en forma permanente para que esta pequeña obra de arte testimonie la necesidad del compromiso colectivo.



Bogotá – Colombia



Bogotá – Colombia



Rosario – Argentina



Lima – Perú



Lima – Perú

## RESULTADOS

La campaña se implementó en nueve ciudades:



Referentes de la RMyH LAC en: Rosario (Argentina), Talca (Chile), Lima (Perú), Bogotá (Colombia), Suchitoto (El Salvador), Ciudad de Guatemala (Guatemala).



Ciudades que se sumaron: Tegucigalpa (Honduras), México D.F. (México) y Medellín (Colombia).

En el proceso de recuperación participaron activamente las organizaciones de mujeres que vienen trabajando en la Campaña Regional.

Se integró a la ciudadanía en el proceso de la campaña.

Las mujeres también fueron un espacio de expresión para la ciudadanía.

Los medios de comunicación fueron aliados estratégicos en la cobertura y difusión de la experiencia.

Se sumaron autoridades locales, nacionales e internacionales.



Michelle Bachelet – Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, en video mensaje a las mujeres de Talca durante la campaña.

Y la campaña sigue creciendo...

Idea original y coordinación:

Red Mujer y Hábitat de América Latina y el Caribe

Contacto: Área de Difusión y Comunicación, [difusion@ciscsa.org.ar](mailto:difusion@ciscsa.org.ar)

Idea ganadora de Concurso y Diseño:

Lucy Garrido y Agencia Go; [go@go.com.uy](mailto:go@go.com.uy), Montevideo, Uruguay



ONU  
MUJERES



AGENCIA  
ESPAÑOLA DE  
COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL



Sur Mayor y Menor - Fundación Sur (1981)

**SUR**  
EDICIONES

Santiago de Chile  
[www.sitiosur.cl](http://www.sitiosur.cl)

ISBN: 978-956-208-094-1



9 789562 108094 1