

# DESAFIANDO EL ESCENARIO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA<sup>1</sup>

Liliana Rainero<sup>2</sup>

## Introducción

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>3</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 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.

---

<sup>1</sup> Introducción del libro *Construyendo Ciudades Seguras. Experiencias de redes de mujeres de América Latina*. Ed. Red Mujer y Hábitat de América Latina, 2011. Para consultar el libro [www.redmujeryhabitat.org](http://www.redmujeryhabitat.org)

<sup>2</sup> Liliana Rainero. Coordinadora de la Red Mujer y Hábitat de América Latina. Directora de CISCOSA – Centro de intercambio y Servicios para el Cono Sur Argentina.

<sup>3</sup> "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/>.

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>4</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.

## **La red de mujeres que impulsa el Programa en América Latina**

La Red Mujer y Hábitat de América Latina<sup>5</sup> es una red de mujeres, comprometida

---

<sup>4</sup> Lema o eslogan de las campañas de sensibilización realizadas en el contexto del Programa Regional.

<sup>5</sup> 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,

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.

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

---

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.

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>6</sup> países donde la Red había desarrollado trabajos 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 CISCOSA, Red Mujer y Hábitat Argentina, con el apoyo de UNIFEM, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y

---

<sup>6</sup> 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 Centroamérica, El Salvador y Guatemala. Estos dos últimos desarrollan acciones con recursos AECIDy ZONTA.

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>7</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 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

---

<sup>7</sup> 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 Heickel (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. Rodígon, 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.

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>8</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 mismas. 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

---

<sup>8</sup>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).

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. El 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 socio territorial 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 socio territorial 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>9</sup>.

---

<sup>9</sup> 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 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>10</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>11</sup>, 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,

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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 transferirlos 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.

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>12</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>13</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.

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p. 15.

Expertos politólogos han analizado los problemas vinculados al diseño e implementación de políticas públicas, a los fines de iluminar los aspectos 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>14</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 (Red Lamugol), 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

---

<sup>14</sup> 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 garantizarlas 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.

Unidas, el Programa Regional contribuyó a la colocación del tema en la agenda social y política de la región<sup>15</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>16</sup>.

#### *Estrategia 4: Experiencias participativas de intervención socio territorial 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.

---

<sup>15</sup> 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 Tibaijuka, Directora Ejecutiva de ONU Hábitat, participaron la ministra de la Mujer de Brasil, Nilcea Freyre, ONU Mujeres Cono Sur, Red Lamugol, 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.

<sup>16</sup> Consenso Brasilia 2010: Sección 4: 1) 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 de 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>17</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 de actores en su diseño e implementación, requiere mecanismos participativos que hagan posible la consulta

---

<sup>17</sup> 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).

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>18</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>19</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 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

---

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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).



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>20</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.

---

<sup>20</sup> Buriyovich Jaschle (2010). Documento Interno. Análisis Plan de Igualdad de Oportunidades, Rosario, Argentina.

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 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 micro espacios 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 pos-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: CISCOSA, 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.