

Gobiernos locales y políticas de estado entorno a la (in) seguridad hacia las mujeres

Miriam Bobadilla

El presente texto considera los siguientes ejes temáticos: gobiernos locales, (in) seguridad hacia las mujeres y espacio público.

Este resumen de algunos capítulos del trabajo de tesis de grado que se está redactando se corresponde a la carrera de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires y versa sobre el trabajo llevado a cabo por la Guardia Urbana Municipal del gobierno de Rosario entorno a la (in) seguridad¹ y su apuesta por una ciudad libre de violencia hacia las mujeres, en el marco del Programa Regional ‘Ciudades sin violencia para las mujeres, ciudades seguras para tod@s’

Gobiernos locales

Ésta investigación aborda el rol que asumen los gobiernos locales en nuestro país, sobre todo en la década de los años '90 respecto a la seguridad y cuál es la mirada de la política pública para revertir los hechos de violencia de género; el entrenamiento y capacitación sobre los derechos humanos que reciben los y las representantes de la fuerza de seguridad y cuáles son las acciones tendientes a revertir los casos de violencia machista hacia las mujeres. Así también, de qué manera las normativas y protocolos con perspectiva de género se llevan a cabo en pos de la concreción de los objetivos planteados por el gobierno rosarino.

La Ordenanza 7326² del municipio de Rosario del año 2002, creó el Programa de Presupuesto Participativo (PP). El cual consiste en una “forma de gestión de presupuesto, en la cual la población de la ciudad (...) debate acerca de las prioridades presupuestarias por áreas temáticas”. Es así que cada vecino y vecina, decidirá con su

¹ El trabajo de Galvani reproblematisa lo que aparece como una realidad evidente. Coincidimos con las observaciones que realiza Galvani, que reproblematisa lo que aparece como una realidad evidente. La cuestión ‘inseguridad’ traerá consigo trabajar también su reverso, la ‘seguridad’. Es por ello que la opción recae por hablar de (in) seguridad para dar cuenta de la “profunda articulación que se establece entre ambos términos”. Galvani, Mariana; Mouzo, Karina; Ortiz, Natalia Maldonado; Rangugni, Victoria; Recepter, Celina; Rios, Alina “A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, mediáticas y policiales”. Buenos Aires, Argentina. Hekht libros. 2010

² <https://ssl.rosario.gov.ar/mr/normativa/otras-normas/ordenanzas/ordenanza-7326-2002>

participación qué obras o proyectos se van a ejecutar en la ciudad. Adoptará para su denominación el año de ejecución presupuestaria; la primera edición recibió el nombre de ‘Presupuesto Participativo 2003’.

Lo que la normativa municipal dio forma es la participación de la ciudadanía con la cual se mejora el diálogo con la Municipalidad, y se fortalecen los lazos comunitarios, ”haciendo más eficiente y transparente el destino de los fondos públicos”.

Consideramos importante en este trabajo resaltar la perspectiva de género que se incluye en el PP, ya que facilita la participación de las mujeres; implementa módulos de capacitación sobre presupuesto sensible al género para considerarla en la formulación de proyectos; tener Consejos Participativos de Distrito compuesto por varones y mujeres en igual cantidad, como así también utilizar en todo el discurso del PP un lenguaje inclusivo orientado a la pro-equidad de género. Los PP no elaboran un presupuesto ‘para mujeres’ sino que incluyen un análisis de distribución de fondos de manera equitativa hacia la igualdad de oportunidades.

La Guardia Urbana Municipal (GUM) de Rosario fue creada a través del Decreto 1883³ en julio de 2004, por el intendente Miguel Lifschitz. La idea surge en los encuentros de los Consejos Participativos del Municipio, en el marco del PP.

La GUM nace bajo “la necesidad de consolidar la presencia del Estado municipal en la vía pública así como en los parques y los paseos destinados al uso público, con el objeto de promover mejores condiciones de seguridad y convivencia urbana a través de la prevención, la educación, el control y el estricto cumplimiento de las normativas”, destaca el decreto.

Al estudiar los fundamentos del Proyecto se argumenta, por un lado que ante la necesidad de consolidar la presencia del estado municipal en la vía pública como en los parques y los paseos destinados al uso público y para promover mejores condiciones de seguridad y convivencia urbana a través de la prevención, la educación, el control y el estricto cumplimiento de las normativas. Se consideró por parte de los gobiernos locales la necesidad de diseñar políticas encaminadas a lograr una intervención más relevante y decisiva en aspectos como la inclusión social, el respeto a la libertad y a la libre disponibilidad de los espacios públicos. Por otro lado, resalta la importancia de que el gobierno municipal amplíe su capacidad de gestión para dar mayores respuestas a la ciudadanía, lograr una administración más cercana y abierta a la participación

3 <https://www.rosario.gov.ar/normativa/ver/visualExterna.do?accion=verNormativa&idNormativa=30491>

ciudadana, priorizar los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y equidad en la satisfacción de las necesidades comunitarias y garantizar el libre ejercicio de los derechos y la libertad de los ciudadanos y ciudadanas.

Consideraron además, como demanda prioritaria de la población la consecución de mejores condiciones de convivencia urbana. Para satisfacer la mencionada demanda, se comprometieron a los órganos de gobierno realizar acciones tendientes a la prevención y/o resolución de situaciones de hecho que ponen en peligro el logro de una razonable convivencia entre los habitantes de la ciudad.

Rescatamos las observaciones que realiza Máximo Sozzo⁴ cuando investiga sobre el mapa de acciones de los gobiernos locales en los últimos diez años para la prevención del delito. Para Sozzo desde mediados de los años '90 en Argentina la construcción social y política de inseguridad frente al delito será uno de los problemas claves de los centros urbanos grandes y medianos. La crisis de inseguridad frente al delito en nuestro país –para Sozzo- tiene que ver con una construcción social y política que se inscribe en las transformaciones económicas, sociales y culturales que atravesaron las tres últimas décadas a nuestro país.

En el mismo sentido de observación académica pero desarrollando otros aspectos, Lucia Dammert⁵ sostiene que existe un mayor incremento de la delincuencia en las principales ciudades de América Latina desde los años '90, tornándose más común considerar la criminalidad como un aspecto central de la región. Aunque las causas son múltiples (contexto con altos niveles de inequidad, modelos económicos de desarrollo excluyente; personales que implican drogas, deserción escolar, etc. y ambientales que implican hacinamiento, pérdida de espacios públicos entre otros) La percepción que tendrá la ciudadanía será de desconfianza-observa Dammert- y de impunidad por la desconexión entre el temor y los delitos reales provocando con ello que se abandone el espacio público, mientras que en el privado se tienda al encierro y la segregación.

En este marco de situación, los gobiernos locales tendrán un papel activo en la formulación e implementación de políticas públicas, son ellos quienes como instituciones territorializadas de la democracia y la gestión pública tienen un conocimiento amplio y detallado de la realidad ciudadana, dada la cercanía con sus habitantes, la posibilidad de hacer participar a la comunidad y la flexibilidad para actuar.

4 Sozzo, Máximo. "Gobierno local y prevención del delito en la Argentina", Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, enero 2009

5 Dammert, Lucia. "Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?", Revista Nueva Sociedad n° 212, 2007.

Agentes en las calles

Cuando se crea la GUM, se convocó a un concurso en toda la municipalidad de Rosario, donde aquellas personas que lograron mejor posición en el concurso pasaron a desempeñarse en la guardia urbana o como empleado/a de la GUM en tareas administrativas. Los criterios que se consideraron en el concurso fueron: la edad (debían tener menos de cincuenta años), secundario completo, no se aceptaban empleados con antecedentes penales, se evaluaba la categoría⁶ que tenían en la municipalidad, sumándose las entrevistas personales, las evaluaciones psicológicas y la aptitud física.

En 2004⁷, 250 agentes se capacitaron durante dos meses en el predio ferial de la ciudad rosarina, donde se incluyeron aspectos relativos a la normativa municipal, los procedimientos que debían seguirse en los distintos operativos como así también nociones de prevención del delito, mediación y derechos humanos. Las Tropas de Operaciones Especiales de la policía provincial se encargaron de las cuestiones relacionadas con las tácticas y estrategias para desenvolverse en la vía pública, y la conducción de automóviles y motocicletas en situaciones de riesgo. En tanto personal de Defensa Civil y Bomberos se encargaron de capacitar a los y las agentes en las medidas pertinentes a la hora de actuar en situaciones de riesgo o emergencia. Por su parte, Adolfo Pérez Esquivel tuvo a su cargo una charla sobre derechos humanos y sociedades democráticas.

Dammert, destaca el papel activo de los gobiernos locales en el enfrentamiento cotidiano del reclamo de la ciudadanía por la inseguridad, teniendo así una oportunidad de prevención ya que tiene un conocimiento directo de los problemas que aquejan a la población y es el único que puede articular las medidas orientadas a la prevención para mejorar la calidad de vida urbana.

La GUM actúa en contacto directo con la comunidad, en el espacio público y tiene por objetivo mejorar las condiciones de seguridad y convivencia urbana. Además, vela por

6 Aquí hablamos del escalafón para el Personal de la Municipalidad de Rosario según establece la Ordenanza N° 3574 / 1984

7 En este trabajo sólo haremos alusión al surgimiento de la GUM, trabajo y roles en conjunto son su relación de la aplicación del Programa Ciudades Seguras llevada a cabo en el lapso 2006-2011.

el cumplimiento de las normas municipales y atiende, contiene y resuelve, por si misma o en colaboración con otros organismos, situaciones de riesgo y/o conflicto que involucren agresión y trasgresión a las disposiciones vigentes.

Cabe mencionar, que la Guardia Urbana Municipal efectúa recorridos de carácter preventivo por sectores preestablecidos de la ciudad, operando en grupos y utilizando para cada caso la movilidad que considere conveniente (camioneta, moto, bicicleta, a pie). Las zonas se definieron teniendo en cuenta criterios combinados de extensión territorial, densidad poblacional, indicadores de riesgo o conflicto del sector.

Por otra parte, la GUM coopera en eventos, actos oficiales, espectáculos públicos, coordinando y previniendo la ocurrencia de conflictos o situaciones de emergencia.

Uso de los espacios

Es importante retomar aquí la observación que realiza Virginia Vargas⁸ cuando sostiene que el espacio para las mujeres es mediador entre el tiempo social, el doméstico y el individual. Es dinámico y cambiante.

Lo que define el espacio público es su uso, el cual es heterogéneo y simultáneo. Existe una tensión entre el espacio público y el privado, donde los mismos son construcciones sociales, son espacio de conflictos. Al verlos como dicotómicos se relaciona lo privado como lugar de protección y afecto para las mujeres, cuando oculta así las situaciones de violencia que sufren.

La ciudad no es igual para un varón respecto a una mujer. La violencia hacia las mujeres se da en el espacio privado pero el patriarcado sigue estando en la cultura. El espacio público sigue siendo masculino.

El miedo de las mujeres a transitar libremente las ciudades implica considerar la construcción histórica y cultural androcéntrica que contribuye a debilitar la autoestima femenina.

Coincidimos con la mirada de Nuria Varela cuando explica que la (in)seguridad es provocada por el patriarcado ya que las producciones académico-científicas y el discurso político se basan en esos parámetros donde los estereotipos y roles sociales estipulan cuáles son los horarios y lugares que toda mujer debe realizar dado que hay

8 Vargas, Virginia. Programa Regional 'Ciudades sin violencia hacia las mujeres. Ciudades seguras para todas y todos. Cuadernos de diálogo. Espacio público, seguridad ciudadana y violencia de género. Reflexiones a partir de un proceso de debate (2006-2007)

internalización cultural del espacio público como masculino. La ciudad es un espacio construido que expresa las relaciones entre varones y mujeres.

Como señala la autora española, la ‘violencia de género’ “se trata de la violencia que sufren las mujeres, que tiene sus raíces en la discriminación histórica y la ausencia de derechos que éstas han sufrido y continúan sufriendo en muchas partes del mundo y que se sustenta sobre una construcción cultural el género. Ser mujer es un factor de riesgo⁹ .

Seguridad en las ciudades

Los municipios que cuentan con estrategias que favorezcan la proximidad con los y las integrantes de la sociedad, permiten que la violencia hacia las mujeres no sólo sea de interés público sino que además se promuevan acciones tendientes a promover el cambio y la defensa de los derechos humanos de la mujer facilitando la posibilidad de que sea un tema de agenda y se trabaje en pos de la consecución de una sociedad libre de violencia hacia las mujeres.

En el período comprendido entre los años 2002 a 2010¹⁰, el gobierno local de Rosario llevó a cabo un trabajo de interpretación de las demandas de la ciudadanía y fue cambiando su enfoque de trabajo en política de seguridad.

Con fondos de Naciones Unidas se promovió el programa ‘Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para tod@s’. La Red Mujer y Hábitat de América Latina convocaron a distintos actores para llevar a cabo la tarea, planteando un aspecto sobresaliente que observa que la vida en la ciudad no es igual para tod@s. La dimensión central de programa, considera que la violencia hacia las mujeres es parte constitutiva de la ‘seguridad ciudadana’, centra la problematización de la (in) seguridad en una mirada que incluye la promoción de los derechos de las mujeres a vivir y disfrutar de las ciudades en condiciones iguales a las de los varones. Considerando también al espacio público como una construcción social donde se manifiestan las relaciones de dominación entre los géneros y múltiples dimensiones sociales, económicas, culturales y políticas en permanente tensión y conflicto¹¹.

9 Varela, Nuria “Feminismo para principiantes”. Ediciones B. 20013

10 En este trabajo sólo haremos alusión al surgimiento de la GUM, trabajo y roles en conjunto son su relación de la aplicación del Programa Ciudades Seguras llevada a cabo en el lapso 2006-2011. Quedará para futuras investigaciones las observaciones en torno a la actualidad.

11 Falú, Ana (editora), Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos. Santiago de Chile: Red Mujer y Hábitat de América Latina, Ediciones SUR, 2009

El Programa Regional ‘Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para tod@s’ plantea en la ciudad de Rosario - la generación de políticas públicas de seguridad desde la mirada de las mujeres como una de las líneas estratégicas-. En este marco de trabajo, se identificó a la Guardia Urbana Municipal de la ciudad de Rosario como un recurso institucional estratégico en la atención de la violencia hacia las mujeres ¹² .

Desde el inicio, el Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina(CISCSA) observó la necesidad de sensibilizar y capacitar a esta dependencia municipal en la violencia urbana hacia las mujeres, lo cual permitiría a su personal detectar situaciones de riesgo y de violencia que viven en la ciudad, y desarrollar intervenciones relevantes en su ámbito de actuación, derivando y coordinando con otras áreas competentes en las problemáticas, sean estas municipales, provinciales o nacionales (Área Mujer, Centro de Orientación de las Víctimas de Delitos Sexuales, sistema de justicia, etc.)

El compromiso que manifestó la Dirección de la GUM con los objetivos del Programa y una visión compartida sobre el rol estratégico de la misma en la atención de situaciones de violencia hacia las mujeres, fueron factores fundamentales en el proceso de trabajo que se desarrolló en la dependencia municipal.

La GUM como actor relevante

La Guardia Urbana Municipal de Rosario tiene como misión promover mejores condiciones de seguridad en la ciudad, a través de la prevención, la educación, el control y la estricta aplicación de las normativas municipales. La GUM ocupa un lugar estratégico para el desarrollo de acciones tendientes a la prevención de la violencia hacia las mujeres¹³ en la ciudad y la atención de urgencia a quienes la sufren, dado el rol institucional que tiene respecto de la atención, contención y resolución de conflictos que involucren agresión a personas, así como la transgresión a las normativas vigentes.

La experiencia del Programa Regional ‘Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para tod@s’ involucró a la GUM y el Área de Mujer del gobierno rosarino, aplicando una política pública local para promover la seguridad de las mujeres.

¹² <http://www.rosario.gov.ar/sitio/lugaresVisual/verOpcionMenuHoriz.do?id=2315&idLugar=2276>

¹³ Uno de los aportes más destacados de la Convención Belém do Pará¹³ tiene que ver con la definición de la violencia contra las mujeres, el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y considera a la violencia como una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

El trabajo con la GUM implicó tres etapas: sensibilización al personal de la GUM, construcción del protocolo de actuación e instrumentación del protocolo de actuación. La primera etapa implicó capacitar al personal para que reconociera la violencia urbana hacia las mujeres como una problemática social que incumbía a su competencia laboral. La segunda etapa, implicó la construcción de un protocolo de actuación. Aquí se consideraron experiencias municipales en la atención de la violencia hacia las mujeres, que implicaba la participación de un organismo de seguridad. Se tuvo en cuenta el municipio de Fuenlabrada¹⁴ – España, pionero en las políticas locales contra los malos tratos a mujeres, el cual trata los hechos de violencia con una concepción integral.

Según se rescata del Cuaderno de Trabajo N° 1¹⁵, en el marco del Programa y del trabajo llevado a cabo con distintos actores, se observó la necesidad de que el protocolo contara con un compromiso de la estructura municipal. Es así que en diciembre de 2008 se institucionalizará el protocolo con la aprobación del Decreto 2621¹⁶.

La GUM será “la primera fuerza de seguridad del país que cuente con un protocolo de actuación en violencia contra la mujer”¹⁷. La implementación del Protocolo implicó atender las capacidades de los actores intervinientes. Se creó una ficha de registro donde los y las agentes debían completar con las intervenciones que realizaban frente a situaciones de violencia hacia las mujeres. Esa ficha de registro recoge los datos que luego serán entregados a la oficina central de la GUM y las guardias intervinientes, las cuales serán sistematizadas desde una concepción en la que la mirada de los derechos humanos considerará la situación de las mujeres.

A modo de conclusión

La implementación en el año 2006 del Programa Ciudades Seguras para Mujeres¹⁸ para “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

14 http://bbpp.observatorioviolencia.org/bbpp-proyecto.php?id_proyecto=39

15 Rodigou, Maite (coordinadora) Actores claves para ciudades sin violencia hacia las Mujeres. Cuaderno de Trabajo N° 1. POLICÍA COMUNITARIA. Frente a la violencia hacia las mujeres La Experiencia de Rosario, Argentina, 2010

16 <http://www.rosario.gov.ar/normativa/ver/visualExterna.do?accion=verNormativa&idNormativa=54429>

17 <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-16502-2008-12-17.html>

18 “Ciudades sin violencia hacia las Mujeres. Ciudades seguras para tod@s” es un Programa Regional ejecutado por la Red Mujer y Hábitat de América Latina, con el apoyo de ONU MUJERES (Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer) y AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) en Argentina (Rosario), Chile (Santiago), Colombia, Perú, El Salvador y Guatemala

ciudades"¹⁹. Puso en foco el derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia en el espacio público y privado y propuso el desarrollo de componentes de sensibilización a policías municipales, guardias urbanos y a funcionarios de gobiernos locales.

La construcción de políticas de seguridad necesita de una cultura democrática más consolidada en el tiempo; una participación de organizaciones de mujeres en el diseño de políticas urbanas y un registro y evaluación permanente.

La función de la Guardia Urbana Municipal es de la seguridad urbana desde una mirada preventiva y de resolución no violenta de conflictos. Es un actor estratégico en las políticas de seguridad que tienen que incorporar las distintas relaciones que viven los sujetos sociales.

La articulación propuesta por el Programa Ciudades Seguras para Mujeres, la Guardia Urbana Municipal y la política de estado aplicado por el gobierno rosarino permitió incorporar nuevos conocimientos y herramientas para el mejor desempeño de la GUM.

La propuesta llevada a cabo es un horizonte promisorio de cambios en pos de la igualdad social para mujeres y varones. La capacitación y la sensibilización en una fuerza de seguridad, son actuaciones relevantes pero si las mismas no van unidas de políticas a largo plazo a nivel estatal, los cambios culturales llevarán aún más tiempo. Los gobiernos locales siguen teniendo un rol activo en la formulación e implementación de políticas públicas por el conocimiento directo de los problemas que afectan a la población.

Los desafíos siguen siendo muchos pero es importante mencionar el proceso participativo y organizativo que llevaron a cabo las distintas organizaciones junto a los cambios a nivel estructural que se produjeron en la GUM. Toda vez que un gobierno local implemente en su agenda pública políticas de seguridad inclusivas y con visión de género, que consideren a la mitad de la población²⁰, las mujeres, la construcción social y política de una democracia inclusiva se torna más real.

Como observa Virginia Vargas²¹: “articular una agenda de los derechos de las mujeres con la agenda urbana implica articular el espacio público, la seguridad ciudadana y el género”.

19 Vargas, Virginia. Programa Regional 'Ciudades sin violencia hacia las mujeres. Ciudades seguras para todas y todos. Cuadernos de diálogo. Espacio público, seguridad ciudadana y violencia de género. Reflexiones a partir de un proceso de debate (2006-2007)

20 Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (último censo) en Rosario hay 948.312 habitantes. La población estimada 2014 es de: 964.833. Mujeres: 52,5% y Varones 47,5% habitantes <http://www.rosario.gov.ar/sitio/caracteristicas/indicadores.jsp>

21 Falú, Ana (editora), Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos. Santiago de Chile: Red Mujer y Hábitat de América Latina, Ediciones SUR, 2009

Bibliografía

- Dammert, L (2007) *Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?* Revista Nueva Sociedad n° 212.
- Falú, A (2009) *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*. Santiago de Chile: Red Mujer y Hábitat de América Latina. Ediciones Sur.
- Sozzo, M (2009) *Gobierno local y prevención del delito en la Argentina*. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
- Varela, N (20013) *Feminismo para principiantes*. España: Ediciones B.
- Vargas, V (2006-2007) *Programa Regional Ciudades sin violencia hacia las mujeres. Ciudades seguras para todas y todos. Cuadernos de diálogo. Espacio público, seguridad ciudadana y violencia de género. Reflexiones a partir de un proceso de debate*
- Rodigou, M (2010) *Actores claves para ciudades sin violencia hacia las Mujeres. Cuaderno de Trabajo N° 1. Policía Comunitaria. Frente a la violencia hacia las mujeres La Experiencia de Rosario, Argentina*

Sitios web

- <https://ssl.rosario.gov.ar/mr/normativa/otras-normas/ordenanzas/ordenanza-7326-2002>
- <https://www.rosario.gov.ar/normativa/ver/visualExterna.do?accion=verNormativa&idNormativa=30491>
- <http://www.rosario.gov.ar/sitio/lugaresVisual/verOpcionMenuHoriz.do?id=2315&idLugar=2276>
- http://web.archive.org/web/20040821203330/www.lacapital.com/2004/05/19/ciudad/noticia_101132.shtml
- <http://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp>
- http://bbpp.observatorioviolencia.org/bbpp-proyecto.php?id_proyecto=39
- <http://www.rosario.gov.ar/normativa/ver/visualExterna.do?accion=verNormativa&idNormativa=54429>
- <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-16502-2008-12-17.html>