

# Derecho a la Ciudad, Mujeres y Seguridad Ciudadana en los Gobiernos Locales

## Los nudos críticos de las políticas locales en América Latina

Ana Falú

Volume 43, numéro 1-2, 2013

Femmes et développement local

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1033277ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1033277ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

CIRIEC-Canada

ISSN

1923-0818 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Falú, A. (2013). Derecho a la Ciudad, Mujeres y Seguridad Ciudadana en los Gobiernos Locales: Los nudos críticos de las políticas locales en América Latina. *Économie et Solidarités*, 43(1-2), 86–97. <https://doi.org/10.7202/1033277ar>

Résumé de l'article

Cet article aborde la question de la violence dans les villes d'Amérique latine au XXI<sup>e</sup> siècle, aussi bien celle qui est vécue que celle qui est appréhendée. Cette violence est un problème central des sociétés et des gouvernements dans la mesure où elle porte atteinte aux droits des citoyens et des citoyennes. Nous entendons également analyser ici la construction identitaire des femmes en tant que citoyennes, détentrices du droit à la ville, à une vie sans violence dans les sphères publique et privée. Les violences et les peurs font partie de l'expérience des femmes et reflètent la persistance de valeurs patriarcales les confinant à être des objets et non des sujets du droit dans la cité. Nous identifierons également dans cet article les noeuds gordiens qui retardent la mise en oeuvre de politiques d'égalité des chances et des droits dans la région, en particulier du côté des gouvernements municipaux. Nous concluons en nous penchant sur l'apport des mouvements organisés de femmes et des réseaux féministes aux programmes locaux et internationaux portant sur ces questions.

# DOSSIER

## Derecho a la Ciudad, Mujeres y Seguridad Ciudadana en los Gobiernos Locales

Los nudos críticos de las políticas locales en América Latina

### **Ana Falú**

*Profesora e Investigadora,  
Universidad Nacional de Córdoba,  
Argentina.*

*Directora del Instituto  
de Investigaciones de Hábitat  
y Vivienda de la FAUD – UNC.*

*Fundadora de la Red Mujer  
y Hábitat y de CISCASA, Argentina.  
Experta de AGGI de ONU-Hábitat –  
Coordinadora del HUB Gender de  
ONU-Hábitat  
([anafalu@hotmail.com](mailto:anafalu@hotmail.com))*

**RESUMEN** • El artículo aborda las violencias en las ciudades del siglo XXI, tanto las que se experimenta como las que se temen, las cuales son problemas centrales de la sociedad y los gobiernos y afectan el ejercicio de los derechos ciudadanos. El mismo elabora alrededor de la construcción identitaria de las mujeres cómo ciudadanas, con derechos a su ciudad, a una vida sin violencias en el ámbito público y privado. Violencias y miedos que vivencian de manera aleatoria por el solo hecho de ser mujeres en la persistencia de valores patriarcales, los cuales siguen intentando sujetarlas a significaciones de objetos de derecho y no como sujetos de derechos a sus ciudades. Finalmente se identifican los llamados nudos críticos que afectan en general al avance de las políticas de igualdad de oportunidades y derechos en la región, particularmente en los gobiernos municipales. Cierra con algunas consideraciones recuperando el aporte de las mujeres organizadas y las redes feministas especializadas en sus capacidades de incidir en la agenda internacional y local.

**RÉSUMÉ** • Cet article aborde la question de la violence dans les villes d'Amérique latine au XXI<sup>e</sup> siècle, aussi bien celle qui est vécue que celle qui est appréhendée. Cette violence est un problème central des sociétés et des gouvernements dans la mesure où elle porte atteinte aux droits des citoyens et des citoyennes. Nous entendons également analyser ici la construction identitaire des femmes en tant que citoyennes, détentrices du droit à la ville, à une vie sans violence dans les sphères publique et privée. Les violences et les peurs font partie de l'expérience des femmes et reflètent la persistance de valeurs patriarcales les confinant à être des objets et non des sujets du droit dans la cité. Nous identifions également dans cet article les nœuds gordiens qui retardent la mise en œuvre de politiques d'égalité des chances et des droits dans la région, en particulier du côté des gouvernements municipaux. Nous concluons en nous penchant sur l'apport des mouvements organisés de femmes et des réseaux féministes aux programmes locaux et internationaux portant sur ces questions.

**ABSTRACT** • This article addresses the issue of violence in the Latin American cities in the 21st century, those that are experienced as well as those that are feared. These two types of violence that are the central problems of society and governments affect the exercise of citizenship rights. It is to analyze the identity construction of women as citizens, holders of rights to their city, to a life without

violence in the public and private spheres. Violence and fear are part of the experience of women and reflect the persistence of patriarchal values, confining them to be the objects and not the subjects of law in the city. We will identify in this paper the gordian knots that retard the progress of policies of equality of opportunities and rights in the latin american region, at the level of municipal organs. We conclude on the contribution of the movements of women and feminist networks at the local and international agendas relating to these matters.

## **DERECHOS DE LAS MUJERES A LA CIUDAD Y A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIAS**

### **Introducción**

Concebido por Henri Lefèvre a fines de los 60<sup>1</sup>, “el derecho a la ciudad” remite al modo en que se construyen las relaciones sociales, políticas, culturales, económicas en la ciudad y a las múltiples experiencias que emergen de su habitar cotidiano. El mismo, alude al derecho de la diversidad de sus ciudadanos/as - hombres, mujeres, niños/as, jóvenes, LGTB, entre otros/as – a producir, usar, gozar y disfrutar del conjunto de los bienes públicos que conforman las ciudades, sus servicios públicos, viviendas, equipamientos, transporte, espacios de recreación.

Desde un enfoque de género, geógrafas, antropólogas, sociólogas urbanas, arquitectas, planificadoras feministas, y representantes de distintas disciplinas, vienen efectuando desarrollos teóricos que tienen como uno de sus interrogantes centrales, desentrañar quiénes se erigen como los sujetos de la ciudad, para quienes son planificadas las ciudades, cómo se construyen material y simbólicamente las mismas. Sus aportes han permitido comprender las posiciones y condiciones de subordinación de las mujeres al momento de construir las ciudades que habitan, poniendo de manifiesto que la conciencia de que una sola clase social no puede arrogarse la representación discursiva de todas, “les toca a las mujeres un acceso generalizado a la conciencia colectiva, a la posibilidad – por primera vez en la historia – de re – pensar y de re – crear la cultura desde su propia experiencia histórica y presente, que ha sido y sigue siendo todavía muy diferente a la de los varones.” <sup>2</sup>

Es a partir de este avance del enfoque de género en el campo del hábitat urbano, que las mujeres emergerán en calidad de sujetos de derecho a la ciudad. Y si bien es dable reconocer, que las mismas han participado desde siempre activamente en los procesos de urbanización, aportando en el armado de los asentamientos humanos y condiciones de hábitat, particularmente en los movimientos sociales demandando tierra, vivienda y servicios, como también, en su construcción, mejoramiento y mantenimiento; es el conjunto de estudios reseñados, entre otros, los que permiten

---

<sup>1</sup> Bajo este concepto, cuestiona la mercantilización de los bienes en el proceso de urbanización de las ciudades, sujetos éstos más al valor de cambio que al valor de uso y plantea como rasgo signifiante, el “rescatar el hombre como sujeto principal, protagonista de la ciudad que él mismo ha construido”, tendientes de esta manera a satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

<sup>2</sup> María Angeles Duran (2008).

comprender y explicar los dispositivos por los que bajo la primacía de una división sexual de espacios, público y privado, éstas han sido invisibilizadas relegándolas exclusivamente al ámbito del hogar y lo doméstico.

Las mujeres latinoamericanas vienen avanzando sostenidamente en el ejercicio de su derecho a la ciudad y de sus autonomías, sin embargo, persisten aún importantes desafíos. Quizás uno de los más importantes, que dificultan la “irrupción” plena por parte de las mujeres en los espacios públicos, en la producción de las diferentes escalas de territorios que habitan, sus cuerpos, sus barrios, sus ciudades, son las violencias que operan en los espacios públicos.

Así, son las ciudades, sus calles, los barrios, los bienes públicos que la conforman, espacios productores de ciudadanía por antonomasia, y de manera más amplia, de posibilidad de efectivizar el conjunto de derechos conquistados en los ámbitos políticos, económicos, sociales. Pero al mismo tiempo, son estos territorios, los que operan como soporte físico y cultural desde los cuales se despliegan, viven y sufren las violencias por parte de las mujeres.

En el marco expuesto, proponemos reflexionar en torno a esta imbricación que se produce entre los derechos de las mujeres a la ciudad y a una vida libre de violencias, al tiempo que interrogarse sobre el rol que le cabe a los gobiernos locales al momento de efectivizar estos derechos y los nudos críticos que aún persisten al momento de poner en marcha políticas en este sentido.

A fines organizativos, el mismo consta de un primer apartado que desarrolla las especificidades de las violencias que vivencian y perciben las mujeres en los espacios públicos, y la forma en que las mismas operan como uno de los principales obstáculos al momento de efectivizar el derecho a la ciudad. En un segundo, desarrollamos del rol de los gobiernos municipales en el campo de la seguridad ciudadana y las mujeres, planteando una serie de nudos críticos que persisten al momento de generar buenas prácticas en políticas locales en estas áreas. Para finalizar, esbozamos algunas conclusiones preliminares de nuestro trabajo.

## **CONTINUUM DE VIOLENCIAS, ESPACIO PÚBLICO Y MUJERES**

### **Notas sobre el contexto de Latino-America y del Caribe (LAC)**

Si bien con matices diferenciales, la (in) seguridad ciudadana, las violencias en los espacios públicos, que se vivencia cotidianamente y que se perciben, es uno de los principales desafíos que atraviesan actualmente el conjunto de países de la Región Lac. Esto, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos en costos de seguridad, que alcanzan entre el 8 y el 10% del PIB de los países de la Región LAC (UN-Habitat, 2009).

Diferentes datos subjetivos,<sup>3</sup> dan cuenta que la inseguridad es el problema que los/as ciudadanos/as mencionan como el más importante que enfrentan los países, con un promedio regional del 28%, priorizando el mismo por sobre el ingreso.<sup>4</sup> Por su parte, los datos objetivos, muestran un avance en la Región de las distintas tipologías de delitos, tal es el caso de los homicidios, cuyas tasas han crecido entre 2000 y 2010 en un 11%, mientras que en la mayoría de las regiones del mundo descendió o se estabilizó. También los robos, que vienen triplicándose en los últimos 25 años (PNUD, 2013).

En estos contextos de violencias, los miedos, conforman parte de las vidas cotidianas de los ciudadanos/as y, tal como afirma Kessler (2008), parte de la regulación de las sociedades. Se trata de ciudadanías del miedo (Rotker, 2000) a partir de las cuales se va construyendo la idea de un otro amenazante, en general asociado a personas o grupos estigmatizados y desvalorizados, entre otras, por su clase social, por su raza, etnia.

Miedos y violencias que circulan y profundizan territorios fragmentados, que expresan distintas formas de exclusión, las que se han denominado de distintas maneras según enfoques teóricos: la ciudad legal vs. La ciudad ilegal, la ciudad dividida, la ciudad polarizada, la ciudad fragmentada. Las exclusiones no solo refieren a las económicas y sociales, lo que permitiría pensar que la superación de la pobreza eliminaría las exclusiones que se expresan en el territorio urbano (Falú, 2007).

Por su parte, se trata de violencias y miedos, que no son vivenciados y percibidos de modo homogéneo por el conjunto de ciudadanos/as, sino que adquieren características específicas acorde a la clase, las segregaciones territoriales, las condiciones etarias, de género. Los diferentes estudios llevados adelante por instituciones de la *Red Mujer y Hábitat América Latina*,<sup>5</sup> dan cuenta de las características particulares que las violencias adquieren para las mujeres, las cuales experimentan desde hostigamiento verbal, hasta acoso sexual y violación en plazas, parques, calles y transportes públicos, por lo que expresan sentir mayor temor que los hombres para transitar la ciudad.

Estas características diferenciales que asumen las violencias hacia las mujeres en los espacios públicos, pueden ser caracterizadas, a grandes rasgos bajo los siguientes aspectos principales:

- Las violencias masculinas - mayoritarias por cierto en los espacios urbanos – tienen lugar entre varones y en general entre grupos organizados vinculados a la criminalidad. En cuanto a violencias hacia las mujeres en el ámbito público, las mismas son aleatorias y puede

---

<sup>3</sup> Es necesario resaltar, que estos datos subjetivos acerca de la percepción de la inseguridad, no necesariamente refleja los niveles de victimización real de los/as afectados/as.

<sup>4</sup> Los porcentajes van de un 20% para Perú a un 61% para Venezuela. En países como México y Argentina el 35 por ciento y 41 por ciento ven como mayor el problema la inseguridad y la violencia por sobre el ingreso. (Latinbarómetro, 2011).

<sup>5</sup> Red Mujer y Hábitat de América Latina: conformada por instituciones de países de la región comprometidas con los derechos de las mujeres en la ciudad. [www.redmujer.org.ar](http://www.redmujer.org.ar).

ocurrirle a cualquier mujer independiente de su clase, educación, edad, etnia o lugar de residencia. (KESSLER, 2008; Falú, 2009)

- Son violencias que se ven potenciadas por el hecho que la tendencia social es culpabilizar a las mujeres por las agresiones de las que son víctimas en la calle.
- Las mujeres poseen mayores niveles de percepción de posibles riesgos en su vida cotidiana es mayor que en los hombres.<sup>6</sup> Se trata de percepciones que se han incrementado en forma que supera el aumento de las tasas objetivas de hechos delictivos.
- Relacionado a lo anterior, existen ciertas agresiones que son causantes de altos niveles de temor, y que afectan específicamente a las mujeres, son hechos vinculados con el poder ejercido sobre su sexo: agresión sexual y agresión de pareja. En un día típico, en América Latina 460 personas sufren las consecuencias de la violencia sexual, y la mayoría de ellas son mujeres.
- Un aspecto fundamental que atraviesa a las violencias hacia las mujeres, es el miedo como parte de la socialización de las mujeres, el cual opera coartando desde la primera infancia el acceso al espacio público por parte de las mujeres. (MARTA RIVAS, 2009) Vuelve aquí a repetirse el componente sexual, pues existe una mayor permisividad a los hijos varones en el ingreso del espacio público, la que corresponde a una distinta percepción del peligro por parte de los adultos y de la sociedad en su conjunto, siendo el miedo a la agresión sexual hacia las niñas.
- Estos miedos se potencian para las mujeres en determinadas horas, en los cuales el espacio público, las calles, las plazas, los lugares de recreación, pierden su vitalidad urbana potenciadora de las interrelaciones, de la socialización, del tejido social.

Los diferentes aspectos expresados, generan un *continuum de las violencias*, concepto que da cuenta que tanto en sus manifestaciones públicas como privadas, las violencias hacia las mujeres tiene un mismo origen en los estereotipos de dominación masculinas vigentes aún en nuestras sociedades. No solo se trata de violencia ejercida sobre los cuerpos, sino ejercicio del poder de un sexo sobre otro.

A fin de enfrentar estas violencias y sus miedos, las mujeres desarrollan estrategias individuales o colectivas que les permiten superar los obstáculos para usar las ciudades y participar de la vida social, laboral o política. En otros casos, simplemente se produce un proceso de retraimiento del espacio público, el cual se vive como amenazante, llegando incluso hasta el abandono del mismo, con el consiguiente empobrecimiento personal y social.

De esta manera, hablamos de un miedo que limita su derecho a disfrutar del espacio público y obstaculiza su participación, y que tiene soporte básicamente en sus cuerpos visualizados como objetos de dominación. Estos cuerpos como objetos de apropiación por el solo hecho de ser cuerpos de mujeres, esta violencia sobre las mujeres, que en algunos casos llega a la muerte, que ya acuñó un término para denominarla, “feminicidio” desde el que se intenta resignificar esos cuerpos

---

<sup>6</sup> Cf. ONU (2010).

avasallados en “cuerpos dotados de valor social y político”. Las cifras dan cuenta de la gravedad de estas situaciones de las violencias hacia las mujeres en la Región, así entre 2004 y 2009, de los 25 países con mayores tasas de feminicidio en el mundo 13 estaban en la región (Nowak, 2012).

Al momento de concebir ciudades más democráticas, inclusivas de la diversidad, de las mujeres como ciudadanas, es preciso la apropiación por parte de las mismas del territorio, primero el cuerpo que habitamos, para poder hacerlo con otros territorios: la casa, el barrio, la ciudad, el territorio de lo colectivo, de las formas organizadas, de la vida social, política, económica, cultural de recreación, las que precisamos transitar con seguridad.

En este sentido, la persistencia de las violencias hacia las mujeres en el ámbito público y los miedos que en éstas desencadenan, funcionaría como elemento obturador de los derechos ganados por las mujeres, generando limitaciones en la apropiación de los espacios públicos. Esto es, el temor de las mujeres a transitar, usar y disfrutar libremente la ciudad se traduce en una suerte de “extrañamiento” respecto a lo público, mientras que el espacio privado, aunque las estadísticas muestren lo contrario, continúa siendo percibido como seguro.

## **GOBIERNOS LOCALES Y EJERCICIO DE DERECHOS DE LAS MUJERES<sup>7</sup>**

### **Los nudos críticos en el tratamiento de las violencias en el espacio público**

Las violencias en las ciudades del siglo XXI, tanto las que se experimenta como las que se temen, son problemas centrales de la vida de las personas y del ejercicio de sus derechos ciudadanos. Un aspecto importante en la construcción identitaria de las mujeres cómo ciudadanas, con derechos a su ciudad, es el de sentirse seguras en lo público, lo cual parecería tener aún como tema pendiente, el sortear una doble barrera de violencias. Estas, constituidas en base a una misma violencia que se manifiesta en lo público y en lo privado bajo formas patriarcales que siguen intentando sujetarlas a significaciones de *objetos de derecho y no como sujetos de derechos a sus ciudades*. (Falú, 2013)

Los procesos de descentralización iniciados en América Latina en los 80', bajo la denominación de reformas estatales, impulsaron competencias en política pública a los niveles sub nacionales. Lo expuesto significó para gobiernos locales que se concentraban en funciones ABL (alumbrado, barrido, limpieza) una ventana de oportunidades para accionar en temas antes vedados, entre ellos las políticas de género y seguridad ciudadana.

Estos procesos de descentralización han colaborado en la cultura democrática, en el fortalecimiento de los gobiernos locales, constatándose en muchos casos el surgimiento *de nuevos*

---

<sup>7</sup> Este apartado propone revisitar una serie de nudos críticos de análisis y abordajes, elaborados por Ana Falú y Jeanine Anderson (1997), en el marco del Proyecto Mujer y Gobierno Local en América Latina (PMGL) impulsado desde IULA – Celcadel, que fuera coordinado por María Arboleda. En la introducción del mencionado trabajo, se esbozan una serie de nudos críticos, en los cuales si bien se han producido avances en nuestro contexto regional, entendemos que aún penden importantes desafíos.

*protagonistas sociales*, entre éstos las mujeres, quienes elevan sus agendas, presionan a las autoridades, buscan participar de las decisiones, multiplican las oportunidades de negociación y a veces consiguen alguna concertación de políticas, nos referimos a las organizaciones sociales. Se trata de la configuración de nuevas dinámicas en los territorios locales, desde las cuales se establezcan nuevas relaciones entre el estado y la sociedad civil, las que al tiempo de alejarse de las lógicas mercantiles que lo colonizaron en la década de los 90, se inserte en renovadas relaciones de democratización.

Es en este marco, que los Gobiernos Locales se erigen como actores centrales al momento de garantizar el ejercicio del derecho a la ciudad y a una vida libre de violencias de las mujeres, siempre que los mismos cuenten con voluntad política para iniciar estos procesos, recursos, equipos técnicos y políticos capacitados y sensibilizados en el tema, articulaciones con organizaciones de mujeres de la comunidad, entre otros.

Lo expuesto, conlleva un profundo cambio *simbólico y cultural*, marcado por una presencia activa de mujeres, quienes hacen parte del “territorio de disputa política local”, en donde se (re) crea la vida cotidiana por parte de las mujeres, en la emergencia, el conflicto, en las políticas públicas de la ciudad. Nos remite así a las esferas públicas y de participación de las mujeres en los territorios locales en la toma de decisiones, a las subjetividades de las mujeres que se alientan desde las políticas públicas municipales, a la persistencia de una serie de nudos críticos que obstaculizan la emergencia de políticas públicas locales que potencien el uso y goce de las mujeres de su derecho a ciudades más igualitarias, democráticas, inclusivas, libre de violencias.

El abordaje de estos nudos críticos es efectuado en términos de tendencias generales. En este sentido, de dable considerar que América Latina no es una región uniforme, sino que presenta especificidades propias de los países, las que se agudizan según los niveles de pobreza existentes en los territorios y las capacidades estatales desarrolladas. Otra de las cuestiones a resaltar, es que estos nudos críticos tienen en muchos de los casos, origen en dinámicas globales, pero al momento de entablar estrategias de políticas públicas, es el anclaje territorial, los gobiernos locales, aún en sus disparidades, una cuestión clave.

Una de los nudos críticos que subsiste obstaculizando la apropiación de las mujeres de sus ciudades, es la distinción entre lo público y lo privado, la cual tiene base en una división sexual del trabajo, con fuertes correlaciones en una división sexual del espacio. Las producciones teóricas de Doreen Massey (2005), dan cuenta de los significados simbólicos de lugar y espacio relacionados al género, y sus formas específicas en su construcción, en especial la que refiere a la distinción occidental establecida entre espacio público y privado y sus impactos en la idea de lo que ha sido el hombre y la mujer a lo largo de la historia. Desde esta división sexual del espacio los “...hombres serán vinculados al trabajo productivo -generadores de ingresos- y las mujeres pensadas como responsables únicas y excluyentes del trabajo doméstico y reproductivo - cuidado de los hijos y organización del hogar-” (Falú, 1998).



Y si bien las mujeres avanzan progresivamente en el mundo de lo público, de las relaciones laborales, de la economía, de la política, esta distinción históricamente establecida, es aún significativa en el conjunto de los países de Latinoamérica con importantes consecuencias en la vida de las mujeres, siendo quizás uno de los más importantes las relaciones que se establecen entre sobrecarga de trabajo, falta de autonomía económica y el fenómeno denominado de feminización de la pobreza.

En lo que refiere a la sobrecarga de trabajo de las mujeres, datos de 18 países de América Latina<sup>8</sup>, dan cuenta que las mujeres dedican una mayor cantidad de horas al trabajo total, (suma de trabajo remunerado y no remunerado). Por su parte, mientras las mujeres dedican más tiempo que los hombres al trabajo no remunerado, los hombres superan a las mujeres en tiempo de trabajo remunerado. Se trata de una cuestión de estereotipos en cuanto al rol de las mujeres, ya que con independencia de la posición que ocupe o su función económica, la carga del trabajo doméstico, incluido el cuidado de hijos, personas mayores y enfermas, así como la provisión de alimentos para su familia, recae sobre las mismas, lo que va sumando intensidad cuanto más pobre es la familia de la mujer (CEPAL, 2013).

Entre 1990 y 2008, se registra un aumento del 21% de participación de las mujeres en el trabajo productivo. Se trata de más de 100 millones de mujeres trabajadoras en la región, lo cual nos sumerge en una de las principales revoluciones de esta última época, lo cual habría tenido un impacto positivo en términos de autonomía económica de las mujeres.

No obstante lo expuesto, y de manera paradójica, al tiempo que se registran niveles de crecimiento económico y de reducción de la pobreza en nuestra región, se produce el aumento de la “feminización de la pobreza”. Los datos muestran el aumento de la proporción de mujeres entre los pobres y los más pobres, así para 2002, la correlación en la Región era de 109 mujeres pobres por cada 100 hombres pobres, y en 2012 la relación asciende a 118.

Es importante pues, interrogarse en términos de políticas públicas, en torno a qué factores están desplegándose que al tiempo que suben las tasas de crecimiento económico y de la PEA femenina en el trabajo productivo y descienden las tasas de pobreza, crecen sostenidamente los niveles de “feminización de la pobreza”.

En tal sentido, si bien los índices de reducción de pobreza alcanzados se deben en gran medida a la incorporación de las mujeres a un mercado de trabajo desregulado, que les otorga salarios más bajos que a los hombres, así, persisten las brechas salariales, así, las mujeres con un mayor nivel educativo (10 años o más) ganan solo el 70% de lo que ingresan los varones. Otro dato relevante, es que aproximadamente un 31,8% de las mujeres no contaban con ingresos propios en 2008, habiendo bajado esa proporción levemente en 2012, a un 30,4% (CEPAL, 2012; 2013).

---

<sup>8</sup> Todos aquellos en que se ha realizado la medición sobre el tiempo de trabajo (CEPAL, 2013).

De esta manera, las mujeres son quienes más trabajan, al tiempo que las más pobres, lo que indudablemente pone en la mira las políticas del Estado, y en especial a los servicios de cuidado, los cuales poseen un amplio componente territorial, y si bien son importantes para el conjunto de la sociedad, intensifican la misma en los sectores pobres de nuestras sociedades.

Se trata de una importante y persistente masculinización de los espacios públicos productivos, a lo cual se suma, el modo bajo los cuales se configuran los espacios de decisión política en los gobiernos locales. Esto alude a otro de los nudos críticos, el cual es a las posiciones de las mujeres como poseedoras de derechos, como protagonistas de los espacios formales por los cuales circulan los canales formales de políticas, la cuestión pública, la construcción de problemas, de demandas y de la agenda pública de los gobiernos locales.

Se trata de las posiciones de las mujeres en los diferentes cargos políticos y técnicos de los gobiernos locales, esto es quienes deciden, diseñan, implementan las políticas y servicio públicos, como se acuerda la construcción y distribución de recursos y del conjunto de bienes públicos de las ciudades. Las claras dificultades de las mujeres al momento de logro de posiciones en las esferas públicas políticas se muestran claramente en los datos, los cuales registran que de un total de 18.655 municipios de la región, solo 2.173 mujeres han sido electas como alcaldesas y en 17 países de 22 la proporción de alcaldesas electas es menor al 15%. Esto mas allá de los avances logrados, que si bien aún no significativos, han sido logradas en los poderes legislativos de la mano de las leyes de cupo (CEPAL, 2012).

Otro de los nudos críticos remite al interrogante de para quienes y bajo qué perspectivas diseñan las políticas públicas para todas y todos aquellos que habitan la ciudad, esto es qué tipo de subjetividades son alentadas desde los programas estatales direccionados hacia las mujeres. Esto refiere a uno de los problemas transversales que se identificaban desde el PGML (Anderson y Falu, 1997: 12) “La ambigüedad de los programas de género, incorporados a las agendas oficiales – oficinas de mujer, consejos, ministerios de la mujer – en sus políticas y acciones a favor de la equidad, implementados por los gobiernos locales, que comienzan a evidenciarse más a nivel municipal, con la misma compleja combinación de promesa y ambigüedad”.

Las perspectivas maternalistas siguen primando en los principales programas de la Región, bajo las cuales las mujeres son borradas como sujetos autónomas de demandas políticas, económicas, de los servicios y bienes públicos de la ciudad, apareciendo sólo en su carácter de madres, esposas, vecinas del barrio. Un buen indicador de lo expuesto son el conjunto de Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos que vienen poniéndose en marcha en la Región, los cuales se presentan hoy en el conjunto de la Región como respuesta privilegiada a los sectores pobres. Así, en 19 países de América Latina se identifican 18 programas de transferencias condicionadas de ingreso en ejecución y otros 8 finalizados. Son programas que con diferente alcance e intensidad cubren aproximadamente a 25 millones de hogares, a los que pertenecen 113 millones de personas, el 20% de la población total de la región. Se considera a los mismos programas “feminizados”, ya que quienes reciben el beneficio monetario son mujeres, obedeciendo

su percepción no a un derecho propio, sino derivado en su carácter de madres de los niños/as y adolescentes (CEPAL, 2012).

Los efectos sobre la vida de las mujeres de estos Programas no son unidireccionales, los mismos poseen ventajas y desventajas para las mismas, de éstas últimas, quizás la más importante es el hecho de que no es en su carácter de mujeres ciudadanas que perciben estas transferencias, sino en su rol de madres y cuidadoras.

### **A modo de cierre...**

Es en gran parte gracias al movimiento de mujeres organizadas de América Latina, que se ha logrado posicionar en la agenda de organismos internacionales, de Estados nacionales y gobiernos locales, los derechos de las mujeres como ciudadanas, al tiempo que visibilizar otras desigualdades y discriminaciones ampliando el concepto mismo de ciudadanía. En este contexto de avances, se contribuyó a colocar los temas vinculados al derecho a la ciudad de las mujeres y en esta última década ha aportado al debate sobre la seguridad/inseguridad en América Latina, a partir de reivindicar en dicho debate la necesidad de integrar la violencia hacia las mujeres en el ámbito privado y en el público, como un asunto de seguridad ciudadana.

Actualmente, no son pocos los gobiernos locales de la región que incorporan la equidad de género, el derecho de las mujeres a su ciudad y a una vida libre de violencias, como objetivo de su gestión, si bien existe una distancia entre la retórica y la efectivización de las acciones. En este sentido, y tal como fuera expuesto en los antecedentes introductorios, en 1997 se conformaba el *Programa regional Mujer y Gobierno Local (PMGL)*<sup>9</sup>, el cual desde su Grupo de Estudios identificaba una serie de nudos críticos en lo que refiere a las mujeres y su relación con los Municipios, entre ellos, la distinción e interrelación entre espacio público y privado; la efectivización de derechos de las mujeres en su carácter de ciudadanas; la masculinización permanente y renovada de la esfera pública y política; las perspectivas maternalistas de los programas; las condiciones diferenciales de las mujeres, entre otros. Hoy, casi 18 años después de esta identificación, los diferentes datos expuestos de nuestra Región dan cuenta de que si bien con algunos avances, esta serie de nudos críticos aún gozan de vigencia, y que el conjunto de avances en los derechos, no ha podido dar cuenta de los mismos.

Por su parte, es importante destacar que no es nuevo que las mujeres quienes, dado el rol asignado, son quienes más se involucran en las demandas y necesidades insatisfechas de los barrios y comunidades, y las más comprometidas en la erradicación de la violencia criminal. A pesar de los avances, las mujeres, en particular las de los sectores más pobres de la región, escasamente plantean demandas vinculadas a sus “derechos ciudadanos”, por el contrario, en general motorizan

---

<sup>9</sup> Programa impulsado por la Unidad de Género de la Unión Internacional de Autoridades Locales a fines de los 90 – Capítulo Latinoamericano con sede en Quito, Ecuador (IULA-Celcadef), coordinado por María Arboleda (Ecuador) con un Grupo de Estudios Latinoamericano a cargo de Jeanine Anderson y Ana Falú. Esta experiencia fue documentada y publicada en la serie de Cuadernos IULA (1998-2000).

y son vehículo de demandas vinculadas a las necesidades insatisfechas de sus grupos familiares o de la comunidad. Es así que en muchos casos, serán las mismas mujeres quienes plantearan la violencia desde la preocupación acerca de la seguridad de sus hijos y sus hombres, más que visualizando su propia agenda para avanzar en el derecho de una vida sin violencias.

Asimismo es necesario reconocer que la participación de las mujeres se ha incrementado en espacios institucionales en partidos políticos, y las agendas de las feministas de la región se han consolidado y ampliado sustantivamente, sin embargo persisten confrontaciones no siempre explícitas, *dando cuenta de renovadas tensiones* entre la agenda política de los derechos de las mujeres y la incidencia de la misma en la política de los Estados, de las instituciones e incluso de otros movimientos sociales.

Un buen ejemplo de ello es que las políticas de seguridad no han incorporado la violencia contra las mujeres a pesar de la legitimidad alcanzada por el tema y la colocación del mismo en lo público y político. La violencia que sufren las mujeres sigue siendo entendida como la violencia privada y persiste una gran dificultad para vincular la violencia social creciente con la violencia contra las mujeres, por lo tanto, de incorporarla como parte de la misma, visualizando la continuidad que esas violencias tienen en sus vidas y sus cuerpos, sea en la esfera privada o en el ámbito público.

En este marco, es posible afirmar que en las experiencias desarrolladas en América Latina, fundamentalmente en la última década, las organizaciones de mujeres y feministas tuvieron un protagonismo relevante en la región en su interlocución con los gobiernos exigiendo y aportando propuestas que se tradujeron en innumerables legislaciones: salud sexual y reproductiva, ley para la atención y prevención de la violencia de género, para la promoción de los derechos laborales. Acciones afirmativas tales como licencias por maternidad/paternidad optativas, Planes de Igualdad de Oportunidades y cierta Institucionalidad Política a partir de la creación de Áreas, secretarías, Departamentos de la Mujer responsables de las políticas de género.

El documento de CEPAL (2011) *¿Qué Estado para qué Igualdad?*, expresa que: “Como lo demuestra la evaluación de la Plataforma de Acción de Beijing a 15 años de su adopción, los países han dado pasos importantes en la formulación e implementación de políticas. Esto ha sido posible gracias a la fuerza de una constelación virtuosa: el movimiento social de las mujeres en alianza con los mecanismos para el adelanto de las mujeres, que han aportado fuerza política, conocimiento y capacidad propositiva aprovechando los espacios abiertos por la voluntad política de los gobiernos”; agregando más adelante: “Los éxitos han sido proporcionales al grado de articulación y eficacia de la constelación política de los actores involucrados.” Son estas articulaciones, estas constelaciones virtuosas, las que se entiende necesario seguir explorando en nuestra Región al fin del logro de avances sustanciales.

## Bibliografía

- ANDERSON, Jeanine y Ana FALÚ (1997). « Introducción », en UILA/CELADEL, *Los procesos de reforma del Estado a la luz de las teorías de género*, Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y de Desarrollo de los Gobiernos Locales.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2013). *Panorama Social de América Latina*, Estados Unidos, Publicaciones de las Naciones Unidas.
- FALÚ, Ana (1997). « Ciudadanía y espacio público: un análisis desde el género », *Pobreza Urbana*, vol. 5, nº 11, p. 54-61.
- FALÚ, Ana (1998), « Propuestas para mejorar el acceso de las mujeres a la vivienda y el hábitat », en Ana FALÚ, Alexandra MONCADA y Alicia PONCE (dir.), *Género, Hábitat y Vivienda*, Cuaderno de Trabajo, Quito, Ecuador, Consejo Nacional de las Mujeres, Presidencia de la Republica de Ecuador.
- FALÚ, Ana (2007). « Ciudades y Ciudadanas. Construyendo el cambio », Curso internacional de verano, El Escorial, Universidad Complutense de Madrid.
- FALÚ, Ana (2009). *Mujeres en la Ciudad. De violencias y derechos*, Santiago de Chile, Ediciones Red Mujer y Hábitat de América Latina.
- KESSLER, Gabriel (2008). « Inseguridad subjetiva: un nuevo campo de investigación y políticas públicas », en PNUD, *Estado, democracia y seguridad ciudadana*, Publicaciones de las Naciones Unidas, p. 107-142.
- LATINBARÓMETRO, <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.
- MASSEY, Doreen (2005), *For space*, London, SAGE.
- NOWAK, Matthias (2012). « Femicide: A Global Problem », *Armed Violence, Small Arms. Survey Research Notes*, nº 14.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) y COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2010). *La hora de la Igualdad, brechas por cerrar caminos por abrir*, Brasilia, trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL.
- ROTKER, Susana y Katherine GOLDMAN, dir. (2000). *Ciudadanías del miedo*, Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad.