

Seguridad ciudadana con perspectiva de género y ordenamiento territorial. Los planes municipales de ordenamiento territorial del Gran Mendoza, 2019-2024.

Citizen security with a gender perspective and territorial planning. The municipal territorial planning plans of Greater Mendoza, 2019-2024.

Recibido: 23/07/2024 | Aceptado: 10/12/2024

 <https://doi.org/10.48162/rev.55.067>

Patricia Alejandra Gorri

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional de Cuyo
Mendoza, Argentina

 <https://orcid.org/0000-0002-8151-6492>
pgorri@gmail.com

Cómo citar: Gorri, Patricia Alejandra. (2024). Seguridad ciudadana con perspectiva de género y ordenamiento territorial. Los planes municipales de ordenamiento territorial del Gran Mendoza, 2019-2024. *Revista Proyección, Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial*, 18(36), 172-196. Instituto CIFOT, Universidad Nacional De Cuyo, ISSN 1852-0006.

Resumen: En 2009, se sancionó la Ley provincial de ordenamiento territorial con la finalidad de "asegurar una mejor calidad de vida para la población de Mendoza, en congruencia con los principios de equidad social y equilibrio territorial tendientes a lograr un desarrollo sostenible y sustentable" (Ley 8051/09). Uno de los aspectos que hace a la calidad de vida, equidad social y desarrollo sostenible y sustentable es habitar en ciudades libres de violencias, discriminación e injusticias sociales y territoriales. En este sentido, consideramos que se hace necesario sumar aspectos de seguridad ciudadana con perspectiva de género en las políticas de ordenamiento territorial. Nuestro objetivo es responder: ¿se incorpora la perspectiva de género en los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT), ¿cómo?; y segundo, ¿se aborda la seguridad ciudadana en los PMOT?, y, ¿se aborda la seguridad ciudadana desde una perspectiva de género? Para ello, revisaremos –a partir de estrategias metodológicas cualitativas– los PMOT del Gran Mendoza aprobados entre 2019 y 2024. Consideramos que una mirada retrospectiva a diagnósticos y actuaciones sobre la seguridad ciudadana y el género en los planes de ordenamiento, implica un acercamiento diferente a la redefinición de la problemática y una planificación territorial incremental.

Palabras clave: política de ordenamiento territorial, inseguridad y violencias, género, Mendoza.

Abstract: In 2009, the provincial land-use planning law was enacted with the aim of "ensuring a better quality of life for the population of Mendoza, in line with the principles of social equity and territorial balance aimed at achieving sustainable development" (Law

8051/09). One of the aspects that contributes to quality of life, social equity, and sustainable development is living in cities free from violence, discrimination, and social and territorial injustices. In this context, it becomes necessary to incorporate aspects of citizen security with a gender perspective into land-use planning policies. Our goal is to address two main questions: Is the gender perspective incorporated into the Municipal Land-Use Plans (PMOT)? If so, how? Is citizen security addressed in the PMOT, and if so, is it approached from a gender perspective? To answer these questions, we will employ qualitative methodological strategies to review the PMOTs of Greater Mendoza approved between 2019 and 2024. We believe that a retrospective analysis of the diagnoses and actions regarding citizen security and gender in land-use plans provides a different approach to redefining these issues and fosters incremental territorial planning.

Keywords: Territorial planning policy, insecurity and violence, gender, Mendoza.

Introducción

En 2009, se sancionó la ley provincial de ordenamiento territorial con la finalidad de “asegurar una mejor calidad de vida para la población de Mendoza, en congruencia con los principios de equidad social y equilibrio territorial tendientes a lograr un desarrollo sostenible y sustentable” (Ley 8051, art.1.a). Uno de los aspectos que hace a la calidad de vida, equidad social y desarrollo sostenible y sustentable es habitar en ciudades libre de violencias, discriminación e injusticias sociales y territoriales. En este sentido, consideramos que se hace necesario sumar aspectos de seguridad ciudadana con perspectiva de género en las políticas de ordenamiento territorial.

La inseguridad es una de las principales problemáticas que desde comienzos de este siglo preocupa a los/as mendocinos/as (Gorri, 2019; Kessler, 2007 y 2014; Dirección de Investigación de Ediciones y Encuestas de la Universidad de Congreso, 2004), sobre todo en las áreas urbanas de la provincia. El Gran Mendoza localizado en el oasis norte de la provincia de Mendoza, se posiciona como el principal conglomerado urbano del oeste argentino que “durante las últimas cuatro décadas, al igual que otras metrópolis latinoamericanas, ha experimentado los efectos del crecimiento urbano descontrolado y sin planificación” (Devito *et al.*, 2008, p. 15). El Gran Mendoza está compuesto por siete departamentos: Capital, Godoy Cruz Guaymallén, Las Heras, Lavalle, Luján de Cuyo y Maipú; y ellos concentran el 65 % de la población de la provincia de Mendoza.

La seguridad ciudadana con perspectiva de género implica redefinir y actuar sobre la definición de esta problemática y la planificación territorial. No es solo diseñar acciones afirmativas, sino repensar las relaciones de desigualdad, las diferencias sociales y culturales que se traducen en distintas formas de violencias, discriminación y subordinación de las mujeres en el territorio.

La revisión y actualización de los diagnósticos que debe realizarse de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT) cada 4 años (Ley 8051/09, art.12), supone volver sobre el análisis y/o evaluación de los subsistemas y

valores definidos como también la actualización de legislación. Es este el momento clave para volver sobre la redefinición de los problemas de la política de ordenamiento territorial y las alternativas de acción posibles sobre la seguridad ciudadana con perspectiva de género en la planificación de la ciudad. Para ello, proponemos una base de partida que es el análisis de los PMOT del Gran Mendoza aprobados entre 2019 y 2024. El objetivo del trabajo es abordar dos preguntas: ¿se incorpora la perspectiva de género en los PMOT? ¿Cómo?; y, segundo, ¿se aborda la seguridad ciudadana en los PMOT? ¿Se aborda la seguridad ciudadana desde una perspectiva de género?

El trabajo se estructura en tres apartados: en el primero, se presentan las aproximaciones teóricas del estudio que nos permita (re)pensar la intersección seguridad ciudadana-política de ordenamiento territorial-género. En el segundo apartado, se describen los lineamientos principales de seguridad y género en la provincia; y en el tercero, revisamos cómo se aborda la seguridad ciudadana y la perspectiva de género en los diagnósticos, objetivos y actuaciones, es decir, lo planificado en los PMOT, y si se aborda la seguridad ciudadana desde una perspectiva de género.

La metodología que utilizamos es cualitativa, recurriendo al análisis documental crítico como técnica en el primer apartado. En el segundo apartado, indagamos sobre los lineamientos y/o políticas públicas de seguridad y género de la provincia en los discursos de Apertura de Sesiones Legislativas de 1 de mayo de 2019 a 2024 e Informes de Gestión de estos años, y discursos de asunción de los gobernadores Rodolfo Suárez (2019) y Alfredo Cornejo (2023). Por último, revisamos en los PMOT si incorporan datos estadísticos desagregados e indicadores sensibles al género; cómo se aborda la seguridad ciudadana y la perspectiva de género en los diagnósticos, objetivos y actuaciones (planificación); explorando si hay una intersección seguridad ciudadana-política de ordenamiento territorial-género.

Consideramos que una mirada retrospectiva a diagnósticos y actuaciones sobre la seguridad ciudadana y el género en los planes de ordenamiento, implica un acercamiento diferente a la redefinición de la problemática y una planificación territorial incremental.

Política de ordenamiento territorial, seguridad ciudadana y género:
un punto de partida

Acerca del concepto género

El género, siguiendo a Scott (1989), es una categoría analítica de la historia que sirve para interpretar y explicar la forma en que se configuran y transforman

históricamente las relaciones sociales y de poder basadas en las diferencias percibidas entre sexos.

El género es más que una categoría teórica, está presente en el mundo, en las sociedades, en los sujetos sociales, en sus relaciones, en la política y en la cultura (Lagarde, 1996, p.5). Es una categoría teórica y política. Es teórica al interpelar la objetividad aparente y neutralidad en la producción de conocimiento y que excluyen a las mujeres o las ubican en un lugar de subordinación. Como categoría política, el género, aporta elementos transformadores, útiles al diseño y planificación urbana y territorial (Falú, 2019; Rainero, 2018; Muxí Martínez, 2006; Col·lectiu Punt 6, 2019; CISCOSA, 2006; Red Hábitat y Mujer, 2011; Nueva Agenda Urbana, Hábitat III, 2016; ODS Agenda 2030, 2015).

La perspectiva de género nos permite hacer una lectura crítica de la realidad relacionando diferentes ejes de desigualdad y opresión como género, raza, clase y edad. La relevancia de integrar la perspectiva de género para abordar la seguridad ciudadana en la planificación urbana implica reconocer las marcas de género en la ciudad (Lagarde, 1996; Sarmiento, Brandão y Novas, 2022) que son excluyentes.

En 2015, irrumpe en las calles de nuestro país un pedido común: ¡basta de matarnos!, ¡basta de matar mujeres! Las conflictividades, violencias y femicidios se visibilizan con más fuerza que nunca en el espacio público, a la vez que devela la constitución androcéntrica y patriarcal de las relaciones políticas, económicas y sociales que se materializan en el territorio.

El territorio no es ni una noción ni una realidad puramente espacial, puesto que en ambos sentidos –como noción y como realidad– se construye social y políticamente y, además, constituye el ámbito donde se desarrollan y expresan las relaciones entre los hombres y las mujeres que habitan la ciudad. Por ello, tampoco es un escenario neutral, sino vivido desde intereses y complejidades (Blanes y Pérez, 2011, p. 45).

Una perspectiva de género en la planificación territorial supone dar respuesta a las necesidades de la vida cotidiana. Implica incorporar en los procesos de toma de decisiones

[...] las necesidades de mujeres y hombres sobre la localización y calidad de los servicios e infraestructura urbana; el uso de los espacios públicos y la circulación en ellos, en un contexto en el cual la violencia y la inseguridad se presentan de manera diferenciada según género (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2016, p. 7).

Acerca de la noción de política de Ordenamiento Territorial

El concepto ordenamiento territorial es polisémico, y diversas aproximaciones a su conceptualización sostienen la ordenación territorial como la proyección en el espacio de las actividades humanas e instrumento de planificación y gestión. Implica así una valoración sobre cómo debería ser la distribución y uso del espacio, una técnica sobre cómo organizar el territorio; y una política en la

medida en que hay relaciones de poder que subyacen y se hacen evidentes en el proceso de toma de decisiones que mejoren la calidad de vida de las personas en equilibrio con el ambiente.

En Mendoza, en el contexto de profundización del neoliberalismo de la década de los 90, se va reconfigurando la territorialidad; y como sostienen Benedetto y Lecaro (2019) las condiciones de acumulación capitalista generan una composición sectorial heterogénea del sistema económico-ocupacional, como así también, desigualdades territoriales.

En el diagnóstico del Plan Estratégico provincial Mendoza 2030, del año 2010, se señalan las repercusiones del neoliberalismo y se concluye que “la relación sociedad-naturaleza y el contrato social, muestra claros signos de desgaste”. Por ello, se hace necesario confluir en una política de ordenación del territorio, iniciándose en 2006 un proceso de discusión para el diseño de la política de ordenamiento territorial provincial; en el cual van a converger los planes gubernamentales, sectoriales y legislación provincial y municipal realizada hasta ese momento. En 2009, se sancionó la Ley 8051 de OT en la cual se lo conceptualiza como:

[...] [un] procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido este como Política de Estado para el Gobierno Provincial y el de los municipios. Es de carácter preventivo y prospectivo a corto, mediano y largo plazo, utilizando a la planificación como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial (Ley 8051/09, art 1).

Asumimos que el ordenamiento territorial está definido como una política pública que contribuye a la territorialización, con una estrategia de desarrollo sostenible del territorio. Entendemos las políticas públicas, en el sentido que lo hacen Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1976), como acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil, y que dicha intervención afectará el curso del proceso social que venía dándose en torno a la cuestión planteada.

Entre las cuestiones que demandaron la atención de los poderes públicos para controlar el uso del territorio y establecer un modelo de desarrollo sostenible con equidad social y preservación de los recursos naturales, se hace presente la conflictividad emergente entre “los tradicionales usos del suelo agrícola, la urbanización que amenaza con ocupar zonas con suelos fértiles de alto valor ecológico y buenas condiciones ambientales para el cultivo” (Gudiño, 2008, p. 10). Otras cuestiones constituyen problemas estructurales como “los procesos de producción de pobreza; desiguales oportunidades para el usufructo de bienes y servicios, para el disfrute del derecho a la ciudad, entre otros” (Gudiño, 2008, p.

15); otros problemas relacionados con “la diferencia social, física, de género, identidad, cultural, etnia, identidad sexual, religiosa” (Gudiño, 2008, p. 20).

En síntesis, la cuestión social que ingresa a la agenda pública indica que

[...] se agudiza el proceso de segregación socio-espacial y degradación de los espacios públicos asociados a las tendencias en el ámbito residencial, pero también a causa de inversiones y desinversiones selectivas en infraestructuras, equipamientos y servicios. Asociado a lo anterior, las dificultades de los grupos más pobres para acceder al suelo urbanizado y con servicios restringen sus derechos a la ciudad (Gudiño, 2008, p. 20).

Para nosotros, la política de ordenamiento territorial es la respuesta que dan los gobiernos a cuestiones social y políticamente problematizadas. Son acciones estructuradas e integrales destinada a orientar el proceso de producción social del espacio en un lugar determinado en torno a lo físico-natural, económico, institucional y social de un lugar determinado; definiendo estrategias de acción, reconociendo las desigualdades físicas, sociales, económicas y de género subyacentes en los territorios; para equilibrar la conservación y uso de recursos naturales, la organización del territorio, el acceso igualitario y sostenible al uso y derecho a la ciudad.

Acerca de la seguridad ciudadana con perspectiva de género

En el estudio de la seguridad ciudadana con perspectiva de género no podemos soslayar el tema de las conflictividades y violencias. Nuestro foco está puesto en la seguridad ciudadana con perspectiva de género asociada a las conflictividades y violencias urbanas de género como una de las formas de expresión. “Las violencias en las ciudades del siglo XXI, tanto las que se experimentan como las que se temen, son problemas centrales de la vida de las personas y del ejercicio de sus derechos ciudadanos” (Rainero, 2014).

Es común leer o ver noticias donde las mujeres, grupos disidentes, LGTBIQ+ son centrales en sus titulares como víctimas de delito en el ámbito privado y en el espacio público; como también estudios académicos que afirman la peligrosidad de las calles para mujeres, niñas, jóvenes. Sin embargo, es difícil encontrar estudios y políticas de seguridad ciudadana que definan homogéneamente la seguridad ciudadana con perspectiva de género.

La seguridad ciudadana es un campo de reflexión y producción de conocimiento que se ha ido construyendo sistemáticamente, desde la década de los 90 en América Latina siguiendo lineamientos de derechos humanos e impulsando políticas públicas integrales tendientes a reducir y prevenir el delito violento.

La seguridad ciudadana, es una modalidad específica de la seguridad humana, que puede ser definida como la ausencia de violencia en las relaciones interpersonales y sociales, por lo que la política pública resultante está orientada a modificar las reglas de comportamiento que regulan dichas relaciones y disminuyen los índices de violencia (Programa Nacional de Naciones Unidas, 2004).

La seguridad ciudadana se vincula sobre todo con el desarrollo humano, al tiempo de que se pone énfasis en la prevención, represión del delito, la participación ciudadana y la inclusión social. Podemos distinguir la seguridad objetiva de la subjetiva; la primera, refiere a los índices de diferentes delitos ocurridos y denunciados en un determinado lugar (Otamendi, 2016). Cuando se habla de inseguridad objetiva no se hace referencia a la inseguridad real, porque no todos los delitos son denunciados y hay delitos que no son percibidos como tales. La seguridad subjetiva se relaciona con el temor al delito, a ser víctima de algún delito y se vincula a la llamada sensación, percepción de inseguridad.

En esta línea de estudio, tenemos que abordar la relación de la seguridad ciudadana con las violencias ya que son indisolubles en varios aspectos y nos permite describir los niveles de análisis y aquellos puntos en los cuales se presentan interrelaciones y tensiones.

La violencia es un concepto teórico situado, es un recurso y un proceso multidimensional complejo. Sostenemos que es situada socio-históricamente y en disputa por su significación ya que “cada cultura o configuración cultural tiene sus definiciones sobre qué es violento y, asimismo, al interior de ese mismo grupo puede haber desacuerdos sobre si una determinada práctica o relación es o no violenta” (Carbajo y Sorbera, 2023, p. 27). También es un recurso, entre otros, que determinados sujetos utilizan para provocar un daño. Y, por último, un proceso multidimensional complejo porque la violencia no es resultado de decisiones individuales, sino que implica “entender los hechos, prácticas y representaciones asociados a ella como un complejo conjunto de partes interrelacionados donde cada componente se ilumina en la medida en que es puesto en relación con los demás” (Isla y Míguez, 2003, p. 13); por lo cual su abordaje será multidimensional.

Para nosotros, la violencia es expresión de un hecho social, que adquiere connotaciones particulares como expresión de las relaciones sociales, económicas, políticas, de género y cultural entre quien ejerce la violencia y sobre quién/es se la ejerce, en un contexto sociohistórico determinado. Dada la tipología que adquieren las violencias, nos interesa la violencia de género que es definida como

[...] la violencia dirigida contra una mujer por el hecho de ser mujer o que afecta a las mujeres de manera desproporcionada. Incluye actos que infligen daño o sufrimiento físico, mental o sexual, amenazas de tales actos, coacción y otras privaciones de libertad. La discriminación contra la mujer y la desigualdad en la distribución del poder y los recursos entre hombres y mujeres son causas fundamentales de la violencia contra la mujer (ONU Mujeres, s. f., s. p.).

Para pensar las violencias de género en el espacio público asociadas a la seguridad ciudadana es necesario referirnos a un *continuum*:

[...] tanto en sus manifestaciones públicas como privadas, la violencia hacia las mujeres tiene un mismo origen y persigue sus mismos efectos. Como bien lo señala la Convención de Belém do Pará, no es solo violencia ejercida sobre los cuerpos, sino ejercicio del poder de un sexo sobre otro (Falú, 2014, p. 11).

Siguiendo a Ana Falú (2014) el origen del *continuum* de violencia remite a estereotipos de dominación masculina y en relación a sus efectos refiere a perpetuar un orden patriarcal, una construcción identitaria de las mujeres en su carácter de objetos de subordinación y dominación que se expresan como formas de supuesta protección. La persistencia de diversidad de conductas de violencia masculina en el ámbito público genera temor a perder los derechos ganados o limitaciones en el acceso, uso, disfrute y circulación en los espacios públicos. Este temor se manifiesta como un “extrañamiento respecto a lo público, mientras que el espacio privado, aunque las estadísticas muestran lo contrario, continúa siendo percibido como seguro” (Falú, 2014, p. 15).

La intersección seguridad ciudadana – género – política de ordenamiento territorial

El ordenamiento del territorio implica reconocer las demandas e intereses de diferentes grupos que conforman las relaciones sociales que se establecen en él.

Distintos estudios teóricos y empíricos cuestionaron conceptos estatuidos y mostraron cómo la estructura de la ciudad, que responde a la división sexual del trabajo, se mantiene inalterable; al mismo tiempo que los roles de las mujeres se han modificado. [...] El desajuste entre la organización territorial y las necesidades de accesibilidad y movilidad de los sujetos que habitan la ciudad, en este caso las mujeres, incrementa las dificultades para compatibilizar los tiempos domésticos familiares y laborales remunerados, impactando su calidad de vida y condicionando sus decisiones personales (Dalmazzo y Rainero, 2011, p. 13).

El ordenamiento territorial es “un instrumento, una herramienta que tienen los gobiernos y específicamente a escala local, para dirimir los intereses contrapuestos que existen en una sociedad y se expresan en el territorio” (Rainero, 2006, p. 3). Pensar la inseguridad en relación con la política de ordenamiento territorial desde un enfoque de género implica remover obstáculos para contribuir a la igualdad de oportunidades en el acceso y uso de las mujeres del espacio público y al mismo tiempo en una mejor calidad de vida para toda la sociedad.

Las violencias de género en la ciudad –desde las reglas de convivencias establecidas hoy– son consideradas conflictividades; sin embargo, para nosotros implica colocar la cuestión de la violencia más allá de la criminalidad, en los individuos considerados violentos y en las estrategias gubernamentales de prevención o castigo de delitos. Implica, por un lado, contextualizar y comprender cómo las relaciones de desigualdad de género se expresan en las diferentes escalas de territorio, la vivienda, el barrio, las ciudades en un sistema

neoliberal patriarcal. Por otro lado, implica comprender sus efectos en la construcción identitaria de las mujeres, quienes tienen derecho a un espacio libre de dobles violencias: “[...] la[s] que se manifiesta[n] 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, 2014, p. 15).

Desde la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ONU, 18 de diciembre de 1979), en nuestro país se han diseñado políticas y asignado recursos para garantizar los derechos de las mujeres. La violencia de género como problema de seguridad comienza a ser reconocidos en el siglo XXI a través de legislaciones, políticas de reconocimiento de derechos, sanción de las violencias en el ámbito privado y algunas violencias que se comenten en el espacio público y que generalmente se tipifican como conflictividades en los códigos contravencionales. Desde Centro de Intercambios y Servicios Cono Sur (CISCSA, Córdoba, 2006) y la Red Mujer y Hábitat de América proponen pensar en ciudades libres de violencias hacia las mujeres, –antes Programa ciudades seguras para las mujeres–, que puedan ser percibidas y vivenciadas como tales.

Para nosotros, la noción de seguridad ciudadana con perspectiva de género remite a un campo más amplio para la producción de ciudades para mujeres libres de violencias. Es un concepto en el que los/as ciudadanos/as, grupos y comunidades forman parte tanto de la definición como de la intervención respecto de los marcos de convivencia, la reducción de ciertos delitos y niveles de violencia percibidos como amenazantes de la vida de los individuos y de las comunidades. Es un hecho social que se resignifica en cada contexto sociohistórico y espacio en el que se manifiesta. Incorporar a las violencias como un *continuum* conlleva implementar estrategias de prevención, protección, penalización del delito, pero también participación.

Las políticas de seguridad ciudadana provincial y las políticas de género de 2019-2024

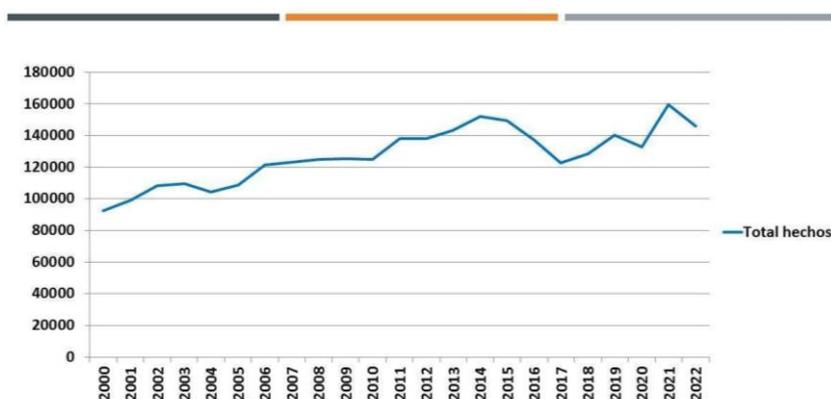
Antes de comenzar el análisis de la seguridad ciudadana con perspectiva de género en los PMOT nos parece oportuno indagar los lineamientos provinciales de política pública de seguridad y género entre 2019 y 2024.

Desde comienzos de este siglo, consideramos que hay dos puntos de inflexión para el abordaje de la seguridad y la cuestión de género en nuestra provincia. Uno es el referido a la reforma de la legislación y estructura de gobierno de la seguridad que instituye una política de estado con el consenso de las fuerzas partidarias de fines de los 90; y el otro hecho importante fue la irrupción en las

calles del Ni Una Menos el 3 de junio de 2015, en el cual el movimiento feminista, mujeres y disidencias desbordaron las calles de nuestro país contra los femicidios y la violencia de género en todas sus formas y espacios.

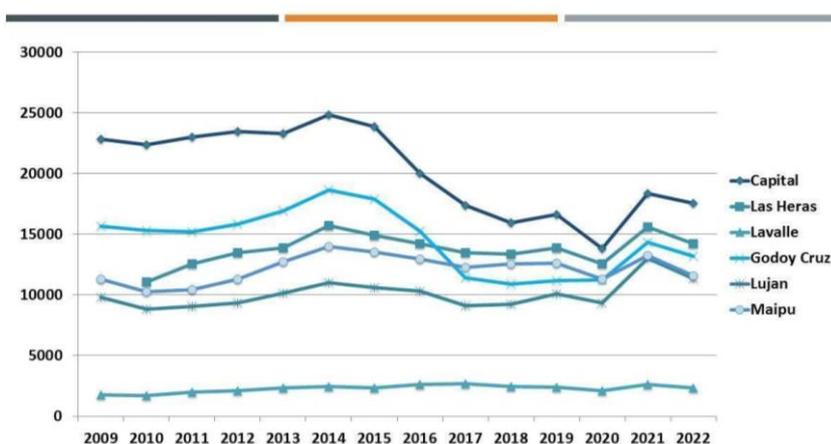
La política de estado de seguridad definió que el gobierno político provincial establecería las políticas de seguridad tendientes a asegurar a todos sus habitantes las condiciones de seguridad pública necesarias para el goce de sus derechos; prevenir el delito y conflictividades; y promover la participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública. Desde ese momento y durante estos últimos 25 años, son diversas las políticas, planes, proyectos que han intentado prevenir y/o sancionar el delito, ante un crecimiento objetivo del mismo (Gráfico N.º 1 y Gráfico N.º 2) y con una sensación de inseguridad en los últimos años que se ha mantenido siempre alrededor del 70 % al 80 % en los/as mendocinos/as; y si bien reconocemos que es multicausal, esta no disminuye ni es abordada en su complejidad.

Gráfico N.º 1: Evolución total hechos delictivos en Mendoza, en miles, 2000-2022



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Estadística Criminal (2024).

Gráfico N.º 2: Evolución total hechos delictivos en departamentos del Gran Mendoza, en miles, 2008-2022



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Estadística Criminal (2024).

Si hacemos un repaso por los lineamientos de seguridad, el *Plan quinquenal de seguridad inaugura el siglo XXI* (1999-2003); luego le sigue un *Plan de seguridad pública* (2003-2007); un *Plan Preventivo Reforzado contra el Delito* (2007-2011); medidas de seguridad relacionadas con la prevención, lucha contra el narcotráfico, combate del delito; videovigilancia; incorporación y capacitación de policías (2011-2015); mejorar las condiciones de logística y recursos, equipamiento tecnológico, Ley de Policías, de la figura del defensor de Policías, Sistema de Información Policial; entre otras medidas.

En este contexto, nos interesa lo que se anuncia como ejes centrales para una política de seguridad en Mendoza entre 2019-2024, y en qué medida se relacionan con la seguridad ciudadana y una perspectiva de género. Para ello, nuestro *corpus* está conformado por los discursos de asunción de la gobernación de Rodolfo Suárez (2019) y Alfredo Cornejo (2023); los discursos de apertura de sesiones legislativas e Informes de gestión de cada 1 de mayo de Rodolfo Suárez (2020, 2021, 2022 y 2023) y de Alfredo Cornejo (2024), siendo estos momentos considerados los más importantes en cuanto a la rendición de cuentas y fijación de directrices de gobierno. En este análisis documental identificamos tres aspectos del “contenido” (Subirats, 1992) de las políticas públicas: el primero se relaciona con identificar en general los lineamientos de seguridad; luego si se refiere a seguridad ciudadana en particular; y si se incorpora política de género en la misma (Fig. N.º 1).

En cuanto al contenido de la política de seguridad, puede sostenerse que los lineamientos generales de seguridad enunciados por Rodolfo Suárez es una continuidad de los lineamientos de Alfredo Cornejo y viceversa. Ambos proponen medidas de seguridad tendientes a reforzar los recursos económicos, físicos, tecnológicos; capacitación policial; inversión en tecnología través de la compra de móviles, de cámaras y de la creación de un sistema de información centralizado y un observatorio de seguridad. El acento de las propuestas esta puesto en la construcción de espacios penitenciarios y la modificación en la legislación relacionada con la criminalidad. Recalcan en sus discursos que la policía y la justicia son un instrumento eficaz para prevenir el delito. Sin embargo, no realizan una propuesta de seguridad ciudadana y menos aún con una perspectiva de género.

Ninguna de las acciones planteadas tiene un enfoque integral de la seguridad ciudadana, no se plantean instancias de participación ciudadana y no están elaboradas con perspectiva de género. En este último caso hay que mencionar dos aspectos: uno es que Suárez anuncia la realización de una Diplomatura en Perspectiva de Género y Diversidad para la formación profesional, de posgrado, de miembros de las fuerzas de seguridad y otros ámbitos de seguridad y justicia.

Fig. N.º 1: Anuncios sobre seguridad en Mendoza, 2019-2024

**Rodolfo Suarez, Discursos 1 de mayo
2020-2023**

“ En materia de seguridad, hemos continuado el trabajo sólido que se venía haciendo y que se ve reflejado en la organización, capitalización, capacitación y modernización del sistema, cuyos resultados más notorios se pueden ver en el descenso del 35% en robos agravados y en la tasa más baja de homicidios de los últimos 20 años. Vengo a anunciar la creación del nuevo Observatorio de Seguridad Ciudadana Provincial, un nuevo nivel en la utilización de la tecnología aplicada a la seguridad, recopilara múltiples datos de todas las áreas del Estado provincial, nacional y municipal que nos permitirá hacer minería de datos y análisis predictivo. También integrar sistemas como los de Alertas Comunitarias, Ojos en Alerta o alarmas comunitarias. En cuanto a la capacitación policial, se implementará una diplomatura en investigación criminal y otra en perspectiva de género, seguridad y justicia. Se comenzarán cursos de capacitación de seguridad ciudadana y seguridad vial para los preventores municipales (2020)

La tecnología, la información, la capacitación y el equipamiento son los pilares sobre los que trabajamos y trabajaremos: la reingeniería funcional de los centros de visualización (...) Este proyecto comenzará en San Rafael para cubrir todo el sur provincial. Se incorporará un Sistema de Patrullaje Integrado (...) También en el año transcurrido, hemos redoblado los esfuerzos en el acompañamiento a las mujeres en situación de violencia de género. (2021)

Realizamos modificaciones al Código Procesal Penal que incluyeron la prisión preventiva y la repitencia, sumado a una fuerte capitalización e inclusión de tecnología aplicada a la seguridad y la inversión en infraestructura penitenciaria y judicial, dieron los resultados esperados. Estamos implementando proyectos que hacen a la prevención situacional. Un ejemplo de ello es la reingeniería total del Sistema de Video Vigilancia Provincial. (2022)

Nos encontramos en proceso de dar otro salto tecnológico de magnitud que tiene como objetivo reemplazar el Sistema de Emergencias 911 por un sistema más moderno, robusto e integrable, que mantenga las fortalezas del sistema actual y genere un cambio tecnológico que permita incrementar las prestaciones de un sistema neurálgico para Mendoza. Planeamos tener implementado el sistema a fines del 2023 (2023)



“ Todos coincidimos en que Mendoza crezca, para que en Mendoza cada día se viva mejor. Para que haya vínculos sanos es necesario que cada uno sea lo que quiera ser. Que cada uno tenga trabajo, que los adultos mayores tengan una vida en paz, entornos seguros y agradables. 9-12-2019

**Alfredo Cornejo, Discursos 1 de mayo
2019 y 2024**

“ En breve enviaré a esta Legislatura, un proyecto de ley para hacerle frente a otro flagelo cotidiano: el robo y la venta de ruedas, llantas, neumáticos y autopartes de automotores que a diario sufren decenas de mendocinos. La iniciativa prevé la derogación de la ley 7.558 (...) facultando a la Justicia a la destrucción de las autopartes y hasta la clausura del local, en caso de detectar irregularidades (2019)

Buscamos consolidar una mirada de la seguridad guiada por la disuasión, la prevención y la represión del delito, que termina en el abordaje de quien, condenado y habiendo pasado por la penitenciaría, pretende su reinserción. Sólo así se puede ser eficaz en el cuidado de la ciudadanía

- Con el paquete no solo vamos a fortalecer la disuasión y la prevención, también apuntamos al abordaje de los condenados, para evitar la reincidencia en el delito.
- Los once proyectos se dividen en los cinco ejes: Prevención (control alcoholémia, capacitación en seguridad privada); Investigación y Justicia; Juzgamiento y participación ciudadana; Sistema penitenciario; y Control del liberado. (2024)



“ La centralidad de la economía y el desarrollo humano es casi todo. Pero no es todo. Si no hay tranquilidad pública no hay nada. Voy a poner todo mi empeño para que Mendoza dé nuevos pasos significativos en materia de seguridad. 9-12-2024

Fuente: elaboración propia con base en los “Discursos 1 de mayo de 2019 a 2024” (Cornejo, 2024) y “Discursos asunción gobernación de 2019 y de 2024” (Suárez, 2023).

Por otro lado, la actual ministra de seguridad del gobierno de Mendoza es una mujer. Sin embargo, esto no es suficiente ni se traduce en propuestas de seguridad ciudadana con perspectiva de género que alcancen a policías, preventores, trabajadores del Estado, comunidad en general.

En cuanto a género, en los últimos cinco años se ha abordado a través de programas específicos de la Dirección provincial de Género y Diversidad, y algunos en articulación con otras áreas del gobierno provincial. En este sentido, identificamos programas, proyectos que han sido enunciadas explícitamente con el fin de asegurar el bienestar, la seguridad, la autonomía, y los derechos de las mujeres; sin realizar una evaluación de su funcionamiento en este momento.

Así, del análisis que realizamos en cuanto al enunciado de programas, proyectos prevalecen aquellas que tiene “perspectiva de género” (Rodríguez Gustá, 2008) desde la implementación de la ley Micaela a programas y proyectos de las áreas de salud, adolescencias y juventudes, educación, discapacidad. En la Dirección provincial de Genero y Diversidad se han realizado acciones de asistencia y acompañamiento psicológico, judicial y económico a mujeres en situación de violencia por motivos de género y a personas LGBTIQ+; se han elaborado protocolos de actuación administrativa para el abordaje de situaciones de

violencias por motivo de género en el ámbito de Dirección General de Escuelas; a través del programa Nuevas Redes se asiste a con ayudas sociales directas dirigidas a mujeres en situación de violencia por motivos de género a nivel municipal (Gobierno de Mendoza, *Informes de Gestión*, 2022, 2023 y 2024).

En el área del Ministerio de Seguridad y Justicia, se ha fortalecido el protocolo de intervención de violencia de género en los que se encuentre involucrado personal policial; se lleva una estadística dentro del Ministerio de casos de violencia de género y familiar en los que se encuentre involucrado personal policial y penitenciario. (Gobierno de Mendoza, *Informes de Gestión*, 2020).

En síntesis, hay diversos planes y programas de seguridad que no podemos asimilar como de seguridad ciudadana; en relación a las políticas de género, en la provincia hay una Dirección de género y diversidad desde la cual se diseñan e implementan programas con perspectivas de género sin alcanzar aún una transversalización de la misma.

La seguridad ciudadana y la perspectiva de género en los PMOT del Gran Mendoza

En este apartado revisamos los PMOT aprobados en el Gran Mendoza en los últimos 5 años, para describir cómo se aborda la seguridad ciudadana y la perspectiva de género en las etapas de planificación de diagnóstico y actuación; para lo cual seguimos algunos criterios propuestos por Paleo, Alonso y Diz (2020), para dar respuesta a nuestras preguntas iniciales.

Criterios de análisis

I. Diagnóstico

I.a.- ¿Se incorpora la seguridad ciudadana en el diagnóstico?

En el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT), en el diagnóstico elaborado solo se nombra la seguridad en uno de los siete problemas estructurantes que se comprueban e identifican: uno de los problemas se “relaciona con las inequidades sociales debido a condiciones de vida inadecuadas por falta de acceso a una vivienda y empleo digno, como también a infraestructuras de agua, luz, cloacas, educación, salud y seguridad, las que generan fragmentación-segregación” (Ley 8999, p. 25).

En los talleres de participación ciudadana de Godoy Cruz, una de las principales demandas es la:

[...] necesidad de mejorar las condiciones de seguridad en las paradas de colectivos y del metrotranvía [...] las estaciones del metrotranvía son vulnerables, como consecuencia de la ubicación de las mismas, antes mencionada, alejadas de los barrios, con poca o nula

iluminación (Honorable Consejo Deliberante de Godoy Cruz, PMOT Godoy Cruz, 2018, p. 59).

En el diagnóstico se expone sobre la relación entre la inseguridad objetiva y subjetiva; así la sensación de inseguridad de las personas encuestadas es mayor a la cantidad de delitos materializados. Siguiendo el PMOT Godoy Cruz (Honorable Consejo Deliberante de Godoy Cruz, 2018, p. 89) el 72 % de las personas consultadas consideró que se siente insegura en la calle, un 52 % consideró que el transporte público es un espacio inseguro. También, el 80 % se percibe como potencial víctima por robo con violencia, mientras que el dato estadístico del Ministerio de Seguridad de Nación arroja un decrecimiento del 42 % entre los años 2016 a 2017 respecto a la tasa de delitos. En cuanto a los delitos que presentan una tasa de crecimiento, se hallan los delitos sexuales: violaciones y acoso sexual (callejero, laboral, familiar, intrafamiliar). Esta problemática es un punto de partida para el desarrollo de herramientas políticas para avanzar en la búsqueda de la erradicación de cualquier tipo de acoso y abuso.

Con el reconocimiento de la dimensión de inseguridad como uno de los ejes fundamentales para la integración de un hábitat con calidad de vida adecuada, se plantea el alineamiento con la meta 16.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de “reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo” (Honorable Consejo Deliberante de Godoy Cruz, PMOT Godoy Cruz, 2018, p. 89). También se hace referencia al alineamiento con el ODS 5, en sus Metas 1, 2 y 9, “poner fin a todo tipo de violencia hacia las mujeres y las niñas, y aplicar políticas públicas que promuevan y aseguren la equidad de género” (Honorable Consejo Deliberante de Godoy Cruz, PMOT Godoy Cruz, 2018, p. 69).

En esta fase de la planificación, se describe el equipamiento de seguridad lo cual es de “relevancia para alcanzar un hábitat adecuado [...], ya que favorece condiciones para el desarrollo de las capacidades humanas, establecido en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial” (Honorable Consejo Deliberante de Godoy Cruz, PMOT Godoy Cruz, 2018, p. 78).

En el Plan de Lavalle solo se menciona que la seguridad, al igual que otras situaciones son “muy exclusivas en cuanto a su abordaje y tratamiento” (Honorable Consejo Deliberante de Lavalle, PMOT Lavalle, 2019, p. 48). Uno de los principales aspectos señalados por vecinos/as en el Foro participativo en Lavalle a futuro, es tener “mejores servicios en seguridad, salud y transporte” (Honorable Consejo Deliberante de Lavalle, PMOT Lavalle, 2019, p. 389). En el diagnóstico elaborado, se identifica la seguridad como una de las problemáticas que derivan en inequidad, fragmentación y segregación social (Honorable Consejo Deliberante de Lavalle, PMOT Lavalle, 2019, p. 198). Asimismo, enumera

el equipamiento en seguridad que no cubre todo el departamento, sino algunos distritos como Villa Tulumaya, San Miguel, Costa de Araujo, Gustavo André, Jocolí.

Uno de los indicadores a los que se recurre para elaborar el diagnóstico del plan en Luján de Cuyo, es el de Necesidades Básicas Insatisfechas⁷⁷ (NBI) y si bien esta es menor a la media provincial, una de las variables que influye en las NBI es la distancia que los/as vecinos/as recorren para acceder a servicios de salud, educación, seguridad y esparcimiento. En todos los talleres los asistentes señalaron

[...] con énfasis varias dificultades y han marcado además déficits en servicios importantes que no están presentes o bien no están bien desarrollados como el servicio de seguridad, y el 75 % solicitó ampliarlo o instalarlo, especialmente en las zonas rurales donde ha crecido la inseguridad y la violencia (Honorable Consejo Deliberante de Luján de Cuyo, PMOT Luján, 2019, p. 44).

En los 22 talleres realizados, el 100 % de los asistentes enumeró necesidades como tener un estilo de vida tranquilo; seguridad de bienes y personas; generar áreas verdes y de recreación pública; y disponer de servicios de salud. El 75 % de los participantes mencionó la necesidad de disponer de servicios de seguridad (Honorable Consejo Deliberante de Luján de Cuyo, PMOT Lujan, 2019, p. 177).

En el diagnóstico del plan de Capital se reconoce el microcentro de la ciudad como punto nodal y céntrico de convergencia del Gran Mendoza, que “pasó a ser un área exclusiva de uso diurno, con actividades comerciales y administrativas; y en horario nocturno las actividades disminuyen generando inseguridad” (Honorable Consejo Deliberante de Capital, PMOT Capital, 2019, p. 4). En el PMOT de Capital, se reconoce

[...] la percepción diferencial de seguridad en el espacio público y el transporte entre hombres y mujeres y su impacto negativo en el acceso de las mujeres a los bienes y servicios urbanos. Las mujeres limitan su movilidad y el uso que hacen del espacio urbano por percepción de inseguridad ante el riesgo de ataques sexuales y otras formas de violencia (Honorable Consejo Deliberante de Capital, PMOT Capital, 2019, p.128).

Otros aspectos destacados en relación a la seguridad, es que cuentan con la mayor cantidad de equipamiento de seguridad a nivel provincial; y, por otro lado, en el diagnóstico institucional describen las funciones de la Secretaría de Seguridad Ciudadana municipal.

En el plan de Las Heras hay un apartado especial correspondiente a Seguridad, y en este se destaca que:

[...] los indicadores de robos y hurtos no muestran en general valores alarmantes. Sin embargo, basados en

⁷⁷ El concepto de necesidades básicas insatisfechas (NBI) permite la delimitación de grupos de pobreza estructural y representa una alternativa a la identificación de la pobreza considerada únicamente como insuficiencia de ingresos. (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina, INDEC, 2022, s. p.).

la información pública provista en foros de discusión y en encuestas de opinión, es posible advertir que es una preocupación creciente para los ciudadanos [...]. Es de destacar el impacto positivo que han tenido en la percepción de la seguridad, como en la prevención y reducción del delito las cámaras de seguridad instaladas en el centro de Las Heras (Honorable Consejo Deliberante de Las Heras, PMOT Las Heras, 2020, p. 89).

Sin embargo, cuando se aborda el tema de seguridad en el apartado Salud y Seguridad, se resalta que:

Las Heras es el municipio con mayor número de asesinatos por cada 100.000 habitantes de toda el Área Metropolitana, con la presencia de preventores y las cámaras colocadas en el marco del Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior –DAMI– ha mejorado la percepción de seguridad y han disminuido los robos y los hurtos en la zona céntrica del departamento. Sin embargo, la realidad de los barrios es más complicada y violenta. La violencia intrafamiliar, y en particular la violencia de género son problemáticas muy graves en el departamento (Honorable Consejo Deliberante de Las Heras, PMOT Las Heras, 2020, p. 115).

Cuando en los talleres se le solicitó a los encuestados ordenar las problemáticas relevadas como las más graves (Fig. N.º 2), estas fueron sus respuestas:

Fig. N.º 2: Sistematización de respuestas en talleres participativos PMOT Las Heras

Tabla. Principales problemáticas		
Servicio	SCORE	En primer Lugar
INSEGURIDAD	206	18
DESOCUPACIÓN	183	9
SALUD	158	9
DESERCIÓN ESCOLAR	152	8
ADICCIONES	139	0
DESNUTRICIÓN	128	2

Fuente: Honorable Consejo Deliberante de Las Heras, PMOT Las Heras (2020, p. 132).

En el diagnóstico del plan de Guaymallén, la seguridad ciudadana ocupa un apartado especial, en el cual se destaca la labor realizada interjurisdiccionalmente con los otros Departamentos del Gran Mendoza: instalación de cámaras de seguridad; trabajo en “la formación del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Guaymallén que relevará datos sociales, viales, económicos, geográficos, demográficos, etc.; del departamento” (Honorable Consejo Deliberante de Guaymallén, PMOT Guaymallén, 2021, p. 137). Por otra parte, se releva y geolocaliza el equipamiento relacionado con la seguridad cuya “distribución espacial del equipamiento no es homogénea, concentrándose en el área urbana” (Honorable Consejo Deliberante de Guaymallén, PMOT Guaymallén, 2021, p. 217).

En el diagnóstico del Plan de Maipú, los resultados de los talleres participativos posicionaron la inseguridad como el principal problema que afecta la calidad de vida de los/as vecinos/as desde el año 2016; y, en el análisis FODA, la principal debilidad señalada es la inseguridad. En este sentido reconocen que es

[...] necesario impulsar una política integral que prevenga disuada y atienda las amenazas a la convivencia y a las personas para ello deberá contemplarse acciones que van desde la cultura ciudadana, la prevención y atención de emergencias, el mantenimiento de espacios públicos, la atención a grupos vulnerables y la reducción de factores de riesgo como armas (Honorable Concejo Deliberante de Maipú, PMOT Maipú, 2021, p. 72).

l.b.- ¿Se realiza un diagnóstico con perspectiva de género?

De los PMOT analizados (Cuadro N.º 1), ninguno de ellos realiza un diagnóstico completo con perspectiva de género, aunque algunos Municipios explicitan de forma aislada indicadores y/o programas en diferentes etapas del diseño de los planes.

Cuadro N.º 1: Síntesis sobre abordaje de la temática “seguridad ciudadana” y “género” en PMOT del Gran Mendoza

PMOT	Aborda tema de seguridad ciudadana			Aborda tema de género		
	Diagnóstico	Objetivos	Planificación	Diagnóstico	Objetivos	Planificación
Capital	x		x	x		x
Godoy Cruz	x	x	x	x	x	x
Guaymallén	x					
Las Heras	x			x		
Lavalle	x		x			x
Lujan de Cuyo	x		x			
Maipú	x					

Fuente: elaboración propia con base en PMOT de Capital (Honorable Concejo Deliberante de Capital, 2019), PMOT de Godoy Cruz (Honorable Concejo Deliberante de Godoy Cruz, 2018), PMOT de Guaymallén (Honorable Concejo Deliberante de Guaymallén, 2021), PMOT de Lavalle (Honorable Concejo Deliberante de Lavalle, 2019), PMOT de Luján de Cuyo (Honorable Concejo Deliberante de Luján de Cuyo, 2019) y PMOT de Maipú (Honorable Concejo Deliberante de Maipú, 2021).

Así, solo en el PMOT de Capital cuando se realiza el diagnóstico del subsistema socio económico uno de los indicadores es la perspectiva de género; aunque no se realiza un diagnóstico acabado de este indicador. En él solo se expone la importancia de tener en cuenta las diferencias y desigualdades de género en la planificación territorial, como también:

[...] integrar una perspectiva de género al ordenamiento territorial [...] siguiendo los ejes propuestos por la CEPAL (2016): el impacto de los roles de género, del trabajo no remunerado, y de la división sexual del trabajo en el uso diferenciado de la ciudad por hombres y mujeres; la pobreza relativa de las mujeres y la intersección de este factor con otros rasgos de discriminación potencial; y la percepción diferencial de seguridad en el espacio público y el transporte entre hombres y mujeres y su impacto negativo en el

acceso de las mujeres a los bienes y servicios urbanos (Honorable Concejo Deliberante de Capital, PMOT Capital, 2019, p. 125).

I.c.- ¿Se desagregan todos los datos por sexo?

En el desarrollo de los planes, en ninguno se desagregan datos por sexo, género en su totalidad. En la mayoría de ellos, solo se desagrega la estructura poblacional y algunos otros datos que son útiles para realizar el diagnóstico actual de los municipios. En el cuadro N.º 2 realizamos una síntesis de los datos desagregados por sexo que son citados.

Cuadro N.º 2. Síntesis sobre abordaje de datos desagregados por sexo en los PMOT del Gran Mendoza

PMOT	Datos por sexo
Capital	Estructura de la población, por edad y sexo. Tasa de analfabetismo, por sexo y departamento. Nivel educativo alcanzado. Hogares con mujeres jefas de hogar. Población con cobertura de salud, por municipio. Uso del tiempo. Tareas de cuidado. PEA, por sexo. Segregación laboral. Participación de varones y mujeres por sector de actividad económica. Recuperadores urbanos, por edad y sexo.
Godoy Cruz	Estructura población, por sexo. Población desocupada. Abuso en colectivos, por sexo.
Guaymallén	Estructura población, por edad y sexo. Embarazo adolescente. Población ocupada, por edad y sexo.
Lavalle	Pirámide de población, 2010.
Las Heras	Estructura de la población, por sexo. Mujeres que han sufrido violencia física por parte de una pareja o ex pareja, en los últimos 12 meses.
Luján de Cuyo	Estructura población, por edad y sexo.
Maipú	Estructura población, por edad y sexo. Cantidad de hogares, monoparentales y según jefatura

Fuente: elaboración propia con base en PMOT de Capital (Honorable Concejo Deliberante de Capital, 2019), PMOT de Godoy Cruz (Honorable Concejo Deliberante de Godoy Cruz, 2018), PMOT de Guaymallén (Honorable Concejo Deliberante de Guaymallén, 2021), PMOT de Lavalle (Honorable Concejo Deliberante de Lavalle, 2019), PMOT de Luján de Cuyo (Honorable Concejo Deliberante de Luján de Cuyo, 2019) y PMOT de Maipú (Honorable Concejo Deliberante de Maipú, 2021).

II. Objetivos de los PMOT

II.a.- ¿Se incluye la idea de seguridad ciudadana, seguridad de los/as vecinos/as en los PMOT? ¿Cómo?

En el PMOT de Godoy Cruz se menciona en los Objetivos al 2045:

Instaurar un modelo integral de movilidad innovador y tecnológico, que garantice la accesibilidad, la equidad de género, la seguridad vial, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y el consumo de energía, con el fin de mejorar la calidad del entorno y el espacio público. [...] aportar a la reducción de la sensación de inseguridad en el ámbito urbano, promoviendo la activación de un tránsito y uso libre de los espacios públicos y aportando a la mejora de la convivencia orgánica de todas las personas que

ocupan y recorren el departamento (Honorable Concejo Deliberante de Godoy Cruz, 2018, p. 223).

II.b.- ¿Es la igualdad de género parte de los objetivos de los PMOT?

En el contexto de los ODS, el PMOT de Godoy Cruz plantea que:

[...] la promoción de la igualdad de género es un objetivo [...]. Es necesario que las ciudades planifiquen e intervengan espacios verdes públicos diversos, porque, así como en ella se desarrollan diferentes actividades económicas, culturales y deportivas, también lo hacen diferentes tipos de usuarios, o posibles usuarios, cuya edad, género e intereses deben ser considerados (Honorable Concejo Deliberante de Godoy Cruz, 2018, p. 223).

El PMOT de Godoy Cruz, en relación al ODS 11, en su Meta 11.2 y 11.7 se propone el acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y también a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular, “prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, mujeres, niños, personas con discapacidad y personas de edad” (Honorable Concejo Deliberante de Godoy Cruz, 2018, p. 223).

En el PMOT de Lavalle, en el “Eje estructurante 2” uno de los objetivos específicos es la igualdad de género en el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos; la promoción del uso de la tecnología industrial para promover el empoderamiento de la mujer; y, “asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria” (Honorable Concejo Deliberante de Lavalle, 2019, p. 280).

III. La actuación (lo planificado)

¿Se prevén programas, proyectos en materia de género; y en materia de seguridad ciudadana?

En el cuadro N.º 3 indagamos en los PMOT de Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Lavalle, Luján de Cuyo y Maipú sobre los programas y proyectos esbozados con perspectiva de género; y, en el cuadro N.º 4, aquellos que se focalizan en la seguridad ciudadana.

Cuadro N.º 3: Programas, proyectos en materia de género en los PMOT del Gran Mendoza

Departamentos del Gran Mendoza	Programas, Proyectos
Capital	Eje "Fortalecimiento institucional y ciudadanía", Programa de capacitación en perspectiva de género. Proyecto Procesos participativos con perspectiva de género. Proyecto Capital femenino. Programa para el desarrollo de información sobre movilidad urbana. Promoción de prácticas deportivas de tipo de cultura urbana. Proyecto ruta segura.
Godoy Cruz	Proyecto Puesta en valor de las estaciones del metrotranvía
Guaymallén	
Las Heras	
Lavalle	
Lujan	
Maipú	

Fuente: elaboración propia con base en PMOT de Capital (Honorable Concejo Deliberante de Capital, 2019), PMOT de Godoy Cruz (Honorable Concejo Deliberante de Godoy Cruz, 2018), PMOT de Guaymallén (Honorable Concejo Deliberante de Guaymallén, 2021), PMOT de Lavalle (Honorable Concejo Deliberante de Lavalle, 2019), PMOT de Luján de Cuyo (Honorable Concejo Deliberante de Luján de Cuyo, 2019) y PMOT de Maipú (Honorable Concejo Deliberante de Maipú, 2021).

Cuadro N.º 4: Programas, proyectos en materia de seguridad ciudadana en los PMOT del Gran Mendoza

Departamentos del Gran Mendoza	Programas, Proyectos,
Capital	Programa para el desarrollo de infraestructura y equipamiento: "intervenciones puntuales a fin de mejorar la calidad y la estética del espacio público urbano; brindarle mayor seguridad; etc" Proyecto remodelación de plazas y plazoletas, incorporando Proyecto Intervención en los márgenes del Metrotranvía Proyecto de Iluminación para prevenir hechos de inseguridad.
Godoy Cruz	Objetivo 4: aportar a la reducción de la sensación de inseguridad en el ámbito urbano, promoviendo la activación de un tránsito y uso libre de espacios públicos y aportando a la mejora de la convivencia orgánica de todas las personas que ocupan y recorren el departamento Programa Integral de Comunicación y Convivencia Urbana. Proyecto 1: Comunicación para la seguridad urbana Proyecto 2: Articulación de estamentos interjurisdiccionales para la prevención del delito. Proyecto 3: Sistema de indicadores de seguridad municipal. Proyecto 4: Seguimiento y evaluación del gasto asociado a seguridad urbana
Guaymallén	
Las Heras	
Lavalle	Programa Fortalecimiento de nodos, creación de polos y acciones destinadas a alcanzar el equilibrio territorial, garantizando la gestión integrada del hábitat. Proyecto 5: Potenciar y expandir el alcance del observatorio de Seguridad Ciudadana, política conjunta con el Ministerio de Seguridad Pública de la Provincia
Lujan	
Maipú	

Fuente: elaboración propia con base en PMOT de Capital (Honorable Concejo Deliberante de Capital, 2019), PMOT de Godoy Cruz (Honorable Concejo Deliberante de Godoy Cruz, 2018), PMOT de Guaymallén (Honorable Concejo Deliberante de Guaymallén, 2021), PMOT de Lavalle (Honorable Concejo Deliberante de Lavalle, 2019), PMOT de Luján de Cuyo (Honorable Concejo Deliberante de Luján de Cuyo, 2019) y PMOT de Maipú (Honorable Concejo Deliberante de Maipú, 2021).

En síntesis, podemos decir que la seguridad ciudadana y la perspectiva de género no han sido incorporadas en los PMOT en general. Si bien la seguridad/inseguridad forma parte de diversas formas en todos los

diagnósticos, esta problemática no se traduce en objetivos, programas y/o proyectos de manera integral. Solo se diseñan algunos programas y/o proyectos en tres de los siete PMOT, con sus particularidades. En Capital, la planificación tiene que ver con el desarrollo de infraestructura y equipamiento para la prevención de violencias y hechos de inseguridad, focalizados sobre todo en las zonas 1, 11 y 12. En Godoy Cruz, el diagnóstico realizado en relación a la problemática de seguridad junto a los talleres de vecinos/as define objetivos, programas y proyectos relacionados con la reducción de la sensación de inseguridad y la promoción de un uso libre de espacios públicos y mejora de la convivencia. En Lavalle, si bien también la seguridad es uno de las problemáticas identificadas por vecinos/as como la más importante, ésta se plasma en la planificación a través de un proyecto de obtención de información y datos en un trabajo junto al Ministerio provincial de Seguridad.

En relación a la perspectiva de género en el diagnóstico y diseño de la política territorial, ningún PMOT realiza un diagnóstico completo con perspectiva de género. Sin embargo; en Capital cuando se realiza el diagnóstico del subsistema socio económico uno de los indicadores es la perspectiva de género; a partir del cual se desarrolla un análisis de datos por sexo sobre trabajo de cuidado, uso del tiempo, hogares con mujeres jefas de hogar, nivel educativo alcanzado por mujeres, segregación laboral y ubicación espacial. A la hora de planificar, se aborda el tema de género de manera focalizada en trabajadores del municipio; grupos de mujeres que transitan y ocupan el espacio público; y mujeres en situación de violencia de género. A su vez, estos programas y/o proyectos están localizados en algunas zonas del Departamento: Parque Central (1.º sección); Parque O'Higgins (3.º sección); San Agustín (11.º sección) y Piedemonte (12.º sección).

En Godoy Cruz, en el diagnóstico se hace hincapié en datos del BID (Devito, Poskus *et al.*, 2017) sobre la violencia y el abuso en el transporte público que sufren las mujeres, y también en la sensación de inseguridad de las mujeres al trasladarse y transitar en espacios públicos; y en función de ello se plantea la puesta en valor de las estaciones del metrotranvía. En el PMOT de Las Heras se detalla algunos datos relacionados con la violencia de género en el municipio; sin embargo, luego no se realiza ninguna propuesta de programas, proyectos con perspectiva de género.

Conclusiones

La inseguridad es una problemática que aqueja a la población en general y a la cual desde el gobierno se busca dar respuestas. La sanción de los PMOT es una oportunidad de incluir en futuras revisiones este tema y pensarlo cómo lo viven,

acceden y usan hombres y mujeres y diversidades en el uso cotidiano de los espacios públicos urbanos y rurales.

La inseguridad y las violencias, en particular las violencias de género, se convierten en una cuestión socialmente problematizada en estos últimos veinte años en nuestra provincia, ésta no permea en la política de ordenamiento territorial en Mendoza; a su vez el género se integra de forma parcial y fragmentada en las agendas de actuación de las políticas públicas provincial y municipales.

A través de este trabajo, se buscó realizar una primera aproximación para conocer en qué medida se incorpora la seguridad ciudadana y la perspectiva de género en los PMOT; y si se aborda la seguridad ciudadana con perspectiva de género. En general, podemos decir que hay algunas diferencias significativas entre los PMOT en relación al alcance y el enfoque adoptado en las actuaciones. En cuanto al abordaje de la seguridad ciudadana, se constata que en todos los PMOT se aborda en el diagnóstico de alguna forma aspectos relacionados con la seguridad en general, y solo en tres de ellos se definen líneas de actuación que no involucran a todo el territorio departamental, sino algunas zonas.

En cuanto a la perspectiva de género en el diagnóstico y planificación de programas y/o proyectos, ningún PMOT realiza un diagnóstico con perspectiva de género; aunque hay dos aspectos a mencionar. Uno es el relacionado con el uso de indicadores sensibles al género en uno de los PMOT y que se corresponde con el planteo de programas y/o proyectos focalizados en quienes forman parte del municipio y población de áreas vulnerables. Es decir, hay un diagnóstico con perspectiva de género sobre el uso de los espacios públicos, las tareas de cuidado, la movilidad, pero no se traduce en líneas de acción para todos/as los/as vecinos/as de la Capital. En el PMOT de Godoy Cruz se presta atención a la desigualdad en el uso de los espacios públicos al transitar y movilizarse y se plantean proyectos en este sentido; sin hacer hincapié en otros aspectos.

Son miradas muy genéricas que no abordan de forma directa, integrada y con compromiso político, el impacto de la inseguridad y desigualdades de género en la planificación del territorio. Como dice Henry Lefebvre (1968), el proceso de producción del espacio en la ciudad, sus bienes, servicios y su uso constituyen un campo de disputa por el derecho a la ciudad. La *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* (Foro Social de las Américas et al., 2004), en esta dirección reafirma que la espacialidad es modelada políticamente, en la cual hay una relación entre la producción de las cosas y la del espacio, donde las mujeres quedan relegadas en el espacio percibido, concebido, vivido. Por ello, este trabajo es una contribución para repensar las ciudades, los territorios locales y problemáticas actuales que hacen a la calidad de vida y a la construcción de derechos.

Referencias bibliográficas

- Benedetto, A. y Lecaro, P. (2019). *Mendoza: estructura productiva y mercado laboral 2012-2018* [documento de cátedra]. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.
- Blanes, P. y Pérez, S. (2011). Ni solas ni silenciadas, en las calles libres y desatadas. En Red Mujer y Hábitat de América Latina (eds.), *Construyendo ciudades seguras. Experiencias de redes de mujeres en América Latina*. Red Mujer y Hábitat de América Latina; Ediciones SUR.
- Carbajo, M. y Sorbera, P. (2023). *Políticas de seguridad ciudadana para gobiernos locales*. Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Villa María.
- Centro de Intercambios y Servicios Cono Sur, Argentina (CISCSA). (2006). *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. CISCSA. <https://huairou.org/wp-content/uploads/2015/12/CARATULAHERRAMIENTAS.pdf>
- Col-lectiu Punt 6. (2019). *Urbanismo feminista*. La Llevar-Virus.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Territorio e igualdad. Planificación del desarrollo con perspectiva de género*. Santiago de Chile. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/932a6c89-73bd-4307-b7d6-7f5da56d0eda>
- Cornejo, A. (2024). Discurso de apertura de sesiones legislativas 1 de mayo de 2019 y 2024. Prensa del Gobierno de Mendoza.
- Cornejo, A. (9 de diciembre de 2023). Discurso de asunción a la gobernación de Mendoza. Prensa del Gobierno de Mendoza.
- Dalmazzo, M. y Rainero, L. (2011). *Una Ciudad al Alcance de las Mujeres. Herramientas Para Incorporar el Género en el Ordenamiento Territorial. El Caso de Bogotá*. Alcaldía Mayor de Bogotá, AECID.
- Devito, M. L., Poskus, M. et al. (2017). *El Plan de Acción Área Metropolitana de Mendoza Sostenible*. BID.
- Dirección de Investigación de Ediciones y Encuestas de la Universidad de Congreso. (2004). *La inseguridad es lo que más preocupa a los mendocinos*. Universidad de Congreso.
- Dirección Nacional de Estadística Criminal. (2024). *SNIC - Departamentos. Anual. Años 2000-2023*. Ministerio de Seguridad. <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/estadisticascriminales/bases-de-datos>
- Falú, A. (2014). El derecho de las mujeres a la ciudad. Espacios públicos sin discriminaciones y violencias. *Revista Vivienda y Ciudad*, (1), 10-28, <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/article/view/9538>
- Falú, A. (2019). *Las mujeres en las ciudades y las metrópolis. Acerca del Derecho de las Mujeres a la Ciudad*. Área Metropolitana de Barcelona.
- Foro Social de las Américas, Foro Mundial Urbano Barcelona y Foro Social Mundial Porto Alegre. (2004). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Foros Sociales Mundiales. <https://blog.ucc.edu.ar/ssh/files/2012/03/Carta-Mundial-del-Derecho-a-la-ciudad.pdf>
- Gobierno de Mendoza. (2010). Plan Estratégico Provincial Mendoza 2030. Subsecretaría de Ambiente. <https://www.mendoza.gov.ar/ambiente/ped-2030/>
- Gobierno de Mendoza. (2019-2024). *Informes de gestión de 1 de mayo 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024*. Prensa del Gobierno de Mendoza.
- Gobierno de Mendoza. (22 de mayo de 2009). *Ley Provincial 8051 de 2009. Ordenamiento Territorial y usos del suelo de Mendoza*. Boletín Oficial.
- Gobierno de Mendoza. (31 de agosto de 2017). *Ley Provincial 8999 de 2017. Plan Provincial de Ordenamiento Territorial*. Boletín Oficial.
- Gorri, P. (2019). *La compleja construcción de la problemática de la seguridad: violencia y políticas públicas de seguridad a comienzos del siglo XXI* [informe doctoral]. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.
-

- Gudiño, M. E. et al. (2008). Realidad o Utopía: ley de ordenamiento territorial. *Proyección*, 1(4), 1-26. https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3237/gudinoproyeccion4.pdf
- Honorable Concejo Deliberante de Capital. (2019). *Ordenanza N.° 3975. Plan municipal de ordenamiento territorial*. Intendencia de Capital.
- Honorable Concejo Deliberante de Godoy Cruz. (2018). *Ordenanza N.° 6876. Plan municipal de ordenamiento territorial*. Intendencia de Godoy Cruz.
- Honorable Concejo Deliberante de Guaymallén. (2021). *Ordenanza N.° 9169. Plan municipal de ordenamiento territorial*. Intendencia de Guaymallén.
- Honorable Concejo Deliberante de Las Heras. (2020). *Ordenanza N.° 56. Plan municipal de ordenamiento territorial*. Intendencia de Las Heras.
- Honorable Concejo Deliberante de Lavalle. (2019). *Ordenanza N.° 1092. Plan municipal de ordenamiento territorial*. Intendencia de Lavalle.
- Honorable Concejo Deliberante de Luján de Cuyo. (2019). *Ordenanza N.° 13495. Plan municipal de ordenamiento territorial*. Intendencia de Luján de Cuyo
- Honorable Concejo Deliberante de Maipú. (2021). *Ordenanza N.° 6886. Plan municipal de ordenamiento territorial*. Intendencia de Maipú.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2022). *Glosario del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022*. INDEC. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-Glosario>
- Isla, A. y Míguez, D. (2003). *Heridas urbanas: violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*. Editorial de las Ciencias.
- Kessler, G. (2007). Miedo al delito y victimización en Argentina. En G. Kaminsky, D. Kosovsky y G. Kessler (eds.), *El delito en la Argentina post-crisis: Aportes para la comprensión de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional* (pp. 75-96). Universidad Nacional de Lanús.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad Argentina 2003-2013*. Fondo de Cultura Económica.
- Lagarde, M. (1996). *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Editorial Madrid.
- Lefebvre, H. (1968). *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península.
- Muxí Martínez, Z. (2006). Ciudad próxima, urbanismo sin género. *Ingeniería y territorio*, (75), 68-75. <https://diba.cat/documents/153833/160414/comerc-debats-debat1-doc1-pdf.pdf>
- ONU Mujeres. (s. f.). Definición de violencia de género. *ONU Mujeres*. <https://www.unwomen.org/es/articulos/preguntas-frecuentes/preguntas-frecuentes-tipos-de-violencia-contra-las-mujeres-y-las-ninas>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (18 de diciembre de 1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CDAW). Organización de las Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (20 de octubre de 2016). *Nueva Agenda Urbana. Hábitat III*. ONU. <https://onu-habitat.org/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (25 de septiembre de 2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Agenda 2030*. ONU.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y Políticas Públicas en América Latina*. CEDES.
- Otamendi, M. A. (2016). Seguridad objetiva y subjetiva en América Latina: Aclarando la paradoja. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 10(1), 56-87. <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/593>
- Paleo, N., Alonso, A. y Diz, I. (2020). La igualdad de género y el derecho a la vivienda en las nuevas agendas urbanas. En N. Paleo (ed.), *Políticas y derecho a la vivienda. Gente con casa y casas sin gente* (pp. 361-374). Tiran lo Blanch.
-

- Programa Nacional de Naciones Unidas (PNUD). (2004). *Seguridad Ciudadana. ¿Qué hace el PNUD en seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe?*. PNUD. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/481fbd4848731075a5a6594a19d83d5034467e634be69430a1c180a7cfcb960f.pdf>
- Rainero, L. (2006). Presentación. En L. Rainero (ed.), *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género* (pp. 6-9). CISCESA, UNIFEM, AECID.
- Rainero, L. (2014). Espacios públicos. Convivencia y seguridad ciudadana. ¿Dónde están seguras las mujeres?. *Revista Vivienda y Ciudad*, (1), 88-98.
- Rainero, L. (2018). La ciudad, ¿para quiénes? Territorio y relaciones de género desde una perspectiva feminista. *Revista Institucional de la Defensa Pública Género y diversidad sexual*, (14), 193-208.
- Red Mujer y Hábitat de América Latina (2011). *Construyendo ciudades seguras. Experiencias de redes de mujeres en América Latina*. Ediciones SUR.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2008). Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Revista Temas y debates*, (16), 109-129. <https://temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/75>
- Sarmiento, L., Brandão, R. y Novas, M. (2022). *Gestión feminista del hábitat. Reflexiones desde la piel doméstica al desafío de la existencia*. Editorial Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad.
- Scott, J. (1989). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En M. Nash y J. Amelang (eds.), *Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea* (pp. 1053-1075). Alfons el Magnanim.
- Suárez, R. (2020-2023). Discursos de apertura de sesiones legislativas 1 de mayo de 2020, 2021, 2022 y 2023. Prensa del Gobierno de Mendoza.
- Suárez, R. (9 de diciembre de 2019). Discurso de asunción a la gobernación de Mendoza. Prensa del Gobierno de Mendoza.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. MAP/INAP.