

METODOS DE INVESTIGACION DE GENERO Y FORMULACION DE POLITICAS MUNICIPALES DIRIGIDAS A MUJERES



IULA/CELCADEL



UNITED STATES OF AMERICA

DESARROLLO LOCAL

CUADERNO DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE CAPACITACION
Y DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

IULA/CELCADEL

RHUDO/ISA - AID -



ISN 79147

CUADERNO DE DESARROLLO LOCAL

ON ABN 92

**PROYECTO
" MUJER Y DESARROLLO LOCAL "**

SEMINARIO/ TALLER INTERNACIONAL

**"METODOS DE INVESTIGACION DE
GENERO Y FORMULACION DE
POLITICAS MUNICIPALES
DIRIGIDAS A MUJERES"**

**Quito, Ecuador,
20/ 22 agosto de 1991**

CONTENIDO

Presentación	3
Género y Municipio: consideraciones metodológicas y propuestas de investigación.	
■ Investigación de género en espacios locales (Contribuyendo a combatir las raíces y prácticas de la discriminación de la Mujer) <i>María Arboleda</i>	7
■ "Brasil: Ejecutivo local en femenino" - "Santos: las políticas públicas de una mujer" (Propuesta de investigación) <i>Instituto Brasileiro de Administración Municipal, IBAM</i>	36
■ Proyecto: Colombia Mujer y Municipio <i>Patricia Alameda</i>	51
■ Espacio local, mujeres e investigación participativa - Experiencia del Programa Mujer <i>Teresa Quiroz</i>	65
■ La participación de las montevideanas en el municipio <i>Silvana Bruera y Mariana González</i>	78
■ Argentina: Pertenencia a un género y municipio (Proyecto de investigación) <i>Patricia Altamirano y Alejandra Mamblona</i>	99
■ Bolivia: Mujer y participación local <i>Martha Isabel Castellón</i>	113
■ Género, actores sociales y Municipio en Colombia <i>Germán Niño y Rosa Emilia Salamanca</i>	122
Género y Municipio: Consideraciones sobre políticas	
■ Consideraciones en torno a la participación de la mujer popular en los espacios locales: protagonismo o una nueva forma de subordinación? <i>Solange Hevia y Andrea Rodó</i>	133
■ Políticas municipales y asuntos de género: actores que influyen en el gobierno local <i>Jeanine Anderson</i>	143
■ Mujer y políticas municipales en Lima - Aproximación a una evaluación <i>Gustavo Riofrío</i>	151
■ Políticas estatales y municipales dirigidas a las mujeres en el Ecuador - Una visión comparativa <i>Magdalena León</i>	161
■ El papel de la Administración Local en el desarrollo de una política social dirigida a la mujer <i>Ma. Rosario Sampedro G.</i>	173
Conclusiones generales del taller	185

DESARROLLO LOCAL

Cuadernos del
Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales,
CELCADEL
adscrito al Capítulo Latinoamericano de IULA
II Epoca

Número 9, Quito, Marzo de 1991
Autorizamos la reproducción de materiales tomados de este DOCUMENTO
citando la fuente
Diagramación y Artes Finales: Servicios Editoriales
Edición al cuidado de Irma Larrea Oña de IULA/CELCADEL.

IULA, Capítulo Latinoamericano
Juan Pablo Sanz 454 y Av. 10 de Agosto
Casilla postal 17-01-1109
Teléfonos: 435205
Télex: 21026 IULA ED
Telefax: 593 (2) 435205
QUITO-ECUADOR

PRESENTACION

El Programa "Mujer y Desarrollo Local" del Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales (IULA) y el Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (CELCADEL), que se inició en octubre de 1990 con el auspicio de la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sur América (RHUDO/SA) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID), dentro de su afán por avanzar en el diagnóstico de la relación **Mujer-Municipio-Desarrollo Local** en Latinoamérica se planteó como objetivo prioritario definir los instrumentos conceptuales y operativos que permitan trasladar las demandas de género a la formulación de políticas locales. Ese fue el gran tema que abordó el Taller Internacional **"Métodos de Investigación de género y formulación de políticas municipales dirigidas a la mujer"**, que se realizó del 20 al 22 de agosto de 1990, en Quito, Ecuador.

En la últimas dos décadas, América Latina ha sido testigo de la creciente presencia, pública y masiva de la mujer como un nuevo actor social, con identidad e intereses propios. Las mujeres se han situado frente a las diversas instancias de la vida pública latinoamericana, logrando acceder a la participación en la toma de decisiones y cuestionando las condiciones que mantienen y reproducen la opresión y la discriminación de género.

El municipio es, en Latinoamérica, la instancia de gobierno donde mayor presencia de la mujer se aprecia, propiciando desde allí la adopción de cambios democráticos y la introducción de formas innovadoras en el quehacer político para la resolución de los problemas urbanos y comunitarios. Es por ello que la igualdad de la mujer y la necesidad de potenciar su presencia en los municipios y en los procesos de desarrollo local, se ha convertido hoy en un tema de especial interés.

Por esta razón, el Taller aspiraba a "revisar, enriquecer y considerar una propuesta metodológica de investigación de género aplicable a procesos de desarrollo y participación local y orientada a propiciar la formulación de políticas adecuadas a las necesidades específicas de las mujeres".

De allí que se entendía la importancia de la incorporación de consideraciones de género en las políticas públicas municipales latinoamericanas como una tarea insoslayable e impostergable en los actuales momentos que, además, no puede estar alejada de la captación y procesamiento de las

necesidades globales específicas de las mujeres de la comunidad municipal.

Para sustentar aquello, el Programa se ha planteado auspiciar la realización de investigaciones-piloto en algunos países latinoamericanos, que pueden servir de referente situacional para un grupo o conjunto de países con similares características a nivel local, ya que existen experiencias valiosísimas que deben ser recogidas para enriquecer y potenciar el trabajo específico que se viene desarrollando.

Esta iniciativa del Programa "Mujer y Desarrollo Local" despertó gran interés de parte de los participantes en el Taller Internacional de agosto. Esa es una de las razones por las que este Cuaderno de Desarrollo Local a más de recoger las principales ponencias presentadas en el evento y las conclusiones a las que se arribaron, reúne también un conjunto de propuestas de trabajo enviadas más tarde por diferentes organizaciones latinoamericanas que ofrecen aunar esfuerzos para la concreción de las actividades de investigación en sus países.

Finalmente, hay que destacar que la relevancia de esta experiencia reside en que hará posible que se concientice a todo nivel - autoridades y técnicos municipales, centros municipalistas y dirigentes de las comunidades municipales - sobre la necesidad de formular políticas locales con incorporación de consideraciones de género, como un paso adelante en la profundización de la democracia y la dinamización de los procesos de desarrollo local.

**Jaime Torres Lara
Secretario Ejecutivo IULA
Director CELCADEL**

**William H. Yaeger, III
Director RHUDO/SA -AID-**

**GENERO Y MUNICIPIO:
CONSIDERACIONES
METODOLOGICAS Y
PROPUESTAS DE
INVESTIGACION**

**Investigación de género
en espacios locales
(Contribuyendo a
combatir las raíces y
prácticas de la
discriminación de la
mujer)**

María Arboleda
Directora Proyecto "Mujer y Desarrollo Local"
IULA/ CELCADEL

Es frecuente encontrar en ellas que las estructuras y prácticas establecidas de participación, representación y toma de decisiones para la satisfacción de las demandas colectivas, dejan fuera las necesidades propias de la mujer.

El Proyecto "Mujer y Desarrollo Local", se ha planteado, en primer lugar, promover a nivel municipal el reconocimiento de la mujer como un agente fundamental de los procesos de desarrollo y cambio social y, promover actividades que conduzcan a la formación de políticas adecuadas que tomen en cuenta las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres en las sociedades locales, en vistas a estimular la gestación de modos alternativos de desarrollo, para esas sociedades.

Introducción

Uno de los resultados de la actividad pública de las mujeres en las sociedades contemporáneas ha consistido en el desmontaje de las visiones tradicionales en torno a la **pareja mujer y desarrollo** y la propuesta de adopción de una nueva perspectiva centrada en la relación **género y desarrollo**.

Diversos estudios, investigaciones y análisis no solo han vuelto visible la contribución de la mujer al desarrollo pese a su posición desventajosa en la sociedad, sino que además han concluido que la ausencia de una comprensión adecuada sobre las realidades de género en las políticas, programas y proyectos de desarrollo es una de las trabas más importantes para conseguir los objetivos de igualdad, democracia, justicia social, mejoramiento de la calidad de vida y paz que nuestras sociedades se plantean.

El creciente reconocimiento, por parte de la sociedad toda, de la validez de la propuesta de afectación de la desigualdad genérica supone un avance de gran importancia y revela la dinámica de las transformaciones que viven nuestras sociedades. La presencia pública de la mujer en la vida de las comunidades locales (municipios) cobra cada día mayor relevancia. Sin embargo, como sucede también a nivel nacional, es frecuente encontrar en ellas que las estructuras y prácticas establecidas de participación, representación y toma de decisiones para la satisfacción de las demandas colectivas, dejan fuera las necesidades propias de la mujer

Si aceptamos que hombres y mujeres tienen roles distintos en la sociedad, históricamente gestados, y que por tanto sus necesidades pueden ser diferentes, la unilateralidad de las políticas reproducirá la marginación y opresión de las mujeres, frenando el libre despliegue de sus capacidades y el ejercicio de sus derechos, en desmedro de la sociedad toda.

Muchos loables esfuerzos por incorporar consideraciones de género en las políticas, programas y proyectos de desarrollo, tan solo han llegado a la superposición artificial de estas consideraciones, al interior de matrices conceptuales inadecuadas (tradicionales).

Buscando incidir sobre esta problemática, el Proyecto "Mujer y Desarrollo Local", de IULA y RHUDO/AID, se ha planteado, en primer lugar, **promover a nivel municipal el reconocimiento de la mujer como un agente fundamental de los procesos de desarrollo y cambio social y, en segundo lugar, promover actividades que conduzcan a la formación de políticas adecuadas que tomen en cuenta las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres en las sociedades**

locales, en vistas a estimular la gestación de modos alternativos de desarrollo, para esas sociedades.

Este gran objetivo solo puede sustentarse en la captación y procesamiento de las necesidades específicas de la mujer, por cuanto todas estas formas actuales de organización social han dejado fuera estas necesidades. Para ello, el Proyecto "Mujer y Desarrollo Local" se encuentra realizando un conjunto de investigaciones piloto, cuya característica fundamental consiste en analizar el cruce entre el desarrollo urbano y la problemática de género.

El Proyecto considera de vital importancia realizar un **diagnóstico de la relación Mujer-Municipio-Desarrollo Local y el análisis descriptivo** de algunas experiencias decisivas en este ámbito, en varios países como antecedente para la definición de instrumentos conceptuales y operativos que hagan posible concretar la incorporación de demandas de género en las políticas locales de América Latina. Ello significa, en definitiva, la aprehensión de los diversos papeles y necesidades de las mujeres a nivel local, como base de una adecuada formulación de políticas que se propongan apoyar la plena igualdad y participación de la mujer en la sociedad, así como mayor democracia y equidad social.

Limitaciones de tiempo y de recursos imponen márgenes bastante precisos a estos intentos de diagnóstico y análisis. Sin embargo consideramos que los avances logrados en este campo por diversos investigadores y/o centros de investigación de América Latina, así como los valiosos aportes de las entidades que se han vinculado a la red del Proyecto "Mujer y Desarrollo Local", permitirán superar esas limitaciones y obtener resultados de gran calidad que orienten el desarrollo futuro de un esfuerzo más vasto en el continente.

Dentro de este espíritu, lo que presentamos en este documento, para la discusión, es un intento de acercamiento a dos problemáticas que deseamos juntar, buscando apoyar la gestación de una **perspectiva común** para abordar las investigaciones. **Ello no implica, de ningún modo, que intentemos desconocer las especificidades y propuestas nacionales.** Por el contrario, estamos convencidos de que las propuestas teórico-metodológicas de investigación, **específicas y concretas** para cada país, deben ser elaboradas por las instituciones nacionales, y que la recuperación, a través de los resultados de la investigación de las semejanzas y las diferencias de la participación de la mujer en lo local, permita obtener un cuadro, más acercado a la realidad, de la relación Mujer-Municipio y Procesos de Desarrollo Local en América Latina, básica para llegar a la formulación de políticas.

Lo que presentamos en este documento, para la discusión, es un intento de acercamiento a dos problemáticas que deseamos juntar, buscando apoyar la gestación de una perspectiva común para abordar las investigaciones

Marco Teórico-Methodológico de Referencia

El Género: Aspectos conceptuales

Como hemos dicho, la necesidad de abordar las investigaciones del Proyecto "Mujer y Desarrollo Local" con una perspectiva metodológica común no puede desligarse del hecho de que **el método no puede ser separado del objeto particular al que se aplica.**¹

Esta afirmación tiene especial validez en el ámbito de la **investigación de género**, cuyos procesos analíticos y de sistematización remiten a la presencia, de lo que se ha dado en llamar una **Teoría de la opresión de género**, teoría aún en constitución y que, como todas las teorías en nacimiento, posee diversos enfoques coexistentes en su interior, algunos en conflicto conceptual entre sí y otras verdaderas contribuciones multidisciplinares provenientes de la Antropología, la Economía, la Sociología, la Psicología y la Filosofía, entre otras disciplinas.

Tanto la producción de conceptos, gestados en el intento de pensar esta realidad "nueva" en el nivel teórico (la de **género**), como la incorporación de "enfoques" tomados de diversas disciplinas constituyen esfuerzos realizados por los y las investigadores/as ante una insatisfacción fundamental: el que las ciencias humanas contemporáneas y sus instrumentos tradicionales de aproximación a la realidad no lograban dar cuenta (o lo hacían de modo sesgado) de la verdadera realidad de la opresión de la mujer, velándola tras conceptos y categorías mistificadoras. Se trata por tanto de la producción de un nuevo corpus que se ha ido conformando como la **Teoría de la opresión de género** y gracias a la cual se han ido afinando instrumentos conceptuales que permiten aprehender, en su complejidad, esa realidad.

Como es sabido, la **Teoría de la Opresión de Género** se articula en base a dos conceptos claves: **Género y Opresión.**

El concepto "**género**" nos remite "a lo que es **socialmente esencial** (subrayado nuestro), en el hecho de ser hombre o mujer", afirman Karen Levy y Caroline Moser, y añaden: "el tema del género no se refiere a los hombres y a las mujeres, sino a la relación entre ambos y, en consecuencia al modo como éstas relaciones se construyen socialmente"².

El **género**, en tanto relación social, "varía de una sociedad a otra, de una clase a otra" y está cultural, económica e históricamente determinado. La noción de género, explica Caroline Moser en otro texto, da cuenta de "la forma como tales relaciones son construidas socialmente: hombres y

La Teoría de la opresión de género, aún en constitución, como todas las teorías en nacimiento, posee diversos enfoques coexistentes en su interior, algunos en conflicto conceptual entre sí y otras verdaderas contribuciones multidisciplinares provenientes de la Antropología, la Economía, la Sociología, la Psicología y la Filosofía, entre otras disciplinas.

¹ Vale decir, por un lado, que no es posible ni deseable caer en los meandros de una metodología abstracta pero tampoco, por otro lado, por ausencia de un método, correr el riesgo de ser presas de la "ilusión de transparencia" de la realidad que se nos da "directamente" o de una sobreideologización en el análisis, riesgos bastante comunes de la investigación en asuntos de género.

² Este es, por cierto un concepto aún en discusión en el debate al que ha dado pie a la constitución de esta teoría.

mujeres juegan roles diferentes en la sociedad, siendo sus diferencias de género formadas por determinantes ideológicos, históricos, religiosos, étnicos, económicos y culturales. Estos roles muestran similitudes y diferencias entre clases y entre sociedades y [...] la forma en que son construidas socialmente es siempre temporal y espacialmente específica [...]

La constitución del género en tanto objeto teórico, bajo estos postulados, implica la búsqueda de un enfoque metodológico correlativo a ese objeto, tema que abordaremos más adelante.

En una perspectiva antropológica, María Luisa Heilborn afirma que el género es un "elemento constitutivo de un orden social simbólico". Nos conduce, por tanto, al enfoque culturalista que afirma la "no-naturalidad" de las categorías hombre y mujer y la construcción social de las identidades masculina y femenina, identidades a las cuales se asignan roles y/o papeles complementarios.

Con variados matices, este enfoque, que supera la identificación de lo femenino-masculino con el sexo biológico y plantea una determinación hegemónica de lo cultural en la constitución del género así como una perspectiva relacional entre los dos polos genéricos, es compartida por las y los autores más diversos.

Como señala el Grupo *En Canto*, "lo que la noción de género precisará y ampliará en relación al concepto (funcionalista) de roles sexuales es la idea de asimetría y jerarquía en las relaciones entre hombres y mujeres, incorporando la dimensión de las relaciones de poder".

El concepto de género, en su perspectiva relacional, pone énfasis en las relaciones de poder entre hombres y mujeres: los análisis sobre la posición de la mujer en las diversas sociedades señalan, como dos de los rasgos más comunes, su mayor o menor exclusión de la esfera pública y/o política y su asociación predominante a las tareas reproductivas, hechos que velan su permanente rol productivo y su aporte social por cuanto ambos, de modo general, han sido des-valorizados a nivel de la sociedad toda.

Por ello, el concepto de opresión de género da cuenta de las diversas formas de concentración del poder en manos de uno solo de los polos de esa relación (el hombre) y, por tanto, de la desposesión total o parcial del poder por parte del otro polo (la mujer). Sin embargo, queremos aclarar que este concepto no sólo remite al poder que se expresa en la vida pública sino al poder que se manifiesta, de múltiples modos en el conjunto de las relaciones humanas. La opresión de género es en realidad una relación de fuerza

María Luisa Heilborn afirma que el género es un "elemento constitutivo de un orden social simbólico". Nos conduce, por tanto, al enfoque culturalista que afirma la "no-naturalidad" de las categorías hombre y mujer y la construcción social de las identidades masculina y femenina, identidades a las cuales se asignan roles y/o papeles complementarios.

3 Moser, C., "Planificación de Género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género", mimeo, s.f., pgs. 2-3.

4 Brasileiro, A.M., "Presentación", en varios autores, *Mujer y Políticas Públicas*, IBAM-UNICEF, Río de Janeiro, 1991, pg.19.

5 Heilborn, M.L., "Género y condición femenina", en varios autores, *Mujer y Políticas Públicas*, op. cit., pgs. 26-32.

6 Citado por Mary García Castro: "La dinámica entre clase y género en América Latina", op. cit., pgs 44-48. Véase allí también el concepto expresado por Gayle Rubin, quien lo introdujo, como el "sistema sexo-género": referido a "un elenco de formas por las cuales toda sociedad transforma la sexualidad biológica en producto de la actividad humana y en el cual estas necesidades sexuales transformadas son satisfechas".

La opresión de género es en realidad una relación de fuerza entre las mujeres y los hombres, determinada por los procesos históricos concretos vividos en una sociedad determinada.

Las mujeres del Tercer Mundo, se encuentran involucradas frecuentemente en tres tipos de trabajo: reproductivo, productivo y de gestión comunal, todos ellos insertos en las determinaciones vigentes de la división del trabajo por género.

entre las mujeres y los hombres, determinada por los procesos históricos concretos vividos en una sociedad determinada.

La gran base de la opresión de género, como se dejó establecido ya en el siglo XIX, radica en la **división social del trabajo** en dos grandes campos: **producción y reproducción**, como actividades asignadas predominantemente a los hombres, la primera, y a las mujeres la segunda, de modo que esta división social, que afectó a toda la sociedad, fue, al mismo tiempo, **una división por género del trabajo**. De allí proviene la asignación de roles diversos a mujeres y hombres, división sobre la que se levantaron todos los sistemas y estructuras de dominio públicos cuya característica fundamental ha sido, precisamente, la exclusión y/o marginación de la mujer.⁸

Pero la mujer, aún hoy, no cumple sólo tareas reproductivas, Caroline Moser identifica, para las mujeres del Tercer Mundo, lo que llama el **triple rol**, concepto cuya pertinencia es vital tanto para las actividades de investigación nuestras como para la determinación de políticas públicas.

Estas mujeres, dice Moser, se encuentran involucradas frecuentemente en tres tipos de trabajo: **reproductivo, productivo y de gestión comunal**, todos ellos insertos en las determinaciones vigentes de la división del trabajo por género.

Cada uno de estos roles producen representaciones falseadas, **estereotipos**, sobre los papeles de la mujer y del hombre, de los cuales los más importantes son:

- a) La no-valorización del trabajo reproductivo de las mujeres y la asignación de lo doméstico como "naturalmente" asociado a lo femenino.
- b) La no-valorización o subvaloración del trabajo productivo de la mujer y el mito del hombre como único proveedor.
- c) La separación en dos funciones, asignadas genéricamente, del trabajo de gestión comunal: "mientras que las mujeres tienen un rol de gestión comunal basado el abastecimiento de productos de consumo colectivo, los hombres tienen un rol de liderazgo en la comunidad en la cual se organizan a nivel político formal, generalmente dentro del marco de la política nacional"⁹

En el mismo sentido tenemos que referirnos a las nociones de **interés y necesidades** de género. Maxine Molyneux introdujo tres categorizaciones para identificar los **intereses de género: intereses de las mujeres, intereses prácticos de género e intereses estratégicos de género.**

7 Foucault, Michel, "Microfísica del Poder".

8 Exclusión y marginación que han tenido diversos grados y modalidades en la Historia: ver las nociones introducidas por Engels, en base de los trabajos de Morjan, en El origen de la familia, la propiedad privada y el estado.

El primero se diferencia de los otros dos por cuanto se refiere a una identidad de intereses basada especialmente en la similitud biológica de las mujeres en relación con su sexo, lo que permite hablar de una aparente homogeneidad, por ejemplo en cuanto a su posición de clase o su identidad étnica (mujeres trabajadoras, mujeres negras, etc.).

En cambio, los **intereses genéricos** "son aquellos que las mujeres (o los hombres para el caso) pueden desarrollar en virtud de su ubicación social a través de atributos de género. Los intereses de género pueden ser ya sea estratégicos o prácticos..."¹⁰

Los **intereses estratégicos de género** son los que surgen de la determinación más general, la subordinación de las mujeres en relación con los hombres y el modo cómo aquella se reproduce, en la perspectiva de afectar aquella subordinación y sus bases materiales y culturales de reproducción. Por tanto, los intereses estratégicos de género tienden a propiciar la construcción de una sociedad "igualitaria" (pero en base al reconocimiento de las diferencias genéricas), "alternativa a la que existe en la actualidad, en términos tanto de la estructura como de la naturaleza de las relaciones entre hombres y mujeres"¹¹.

Los **intereses estratégicos de género**, como dice M. García Castro, "ofrecen base para la formulación de **objetivos estratégicos** que permitan sobrepasar la subordinación femenina, tales como la abolición de la división sexual del trabajo, el alivio del trabajo doméstico, la extinción de formas institucionalizadas de discriminación, el establecimiento de la igualdad política, la libertad de decisión sobre la reproducción biológica, la adopción de programas contra la violencia y el control masculino sobre la mujer".¹²

Vale la pena resaltar que el Proyecto "Mujer y Desarrollo Local", en tanto se orienta a propiciar la igualdad de las mujeres en términos de su representación política, social y económica en los espacios locales, como factor potenciador del desarrollo, engarza con la formulación de los objetivos estratégicos de género y los vincula al tratamiento de ciertos objetivos prácticos de género, específicamente aquellos que tienen que ver con la sobrevivencia, en su sentido más amplio, y la gestión comunitaria.

Los **intereses prácticos de género** "derivan de las condiciones concretas (la práctica social de lo inmediatamente vivido) a las cuales están sometidas las mujeres en la división del trabajo por razón de su sexo/

Los intereses genéricos "son aquellos que las mujeres (o los hombres para el caso) pueden desarrollar en virtud de su ubicación social a través de atributos de género. Los intereses de género pueden ser ya sea estratégicos o prácticos..."

El Proyecto "Mujer y Desarrollo Local", en tanto se orienta a propiciar la igualdad de las mujeres en términos de su representación política, social y económica en los espacios locales, como factor potenciador del desarrollo, engarza con la formulación de los objetivos estratégicos de género y los vincula al tratamiento de ciertos objetivos prácticos de género, específicamente aquellos que tienen que ver con la sobrevivencia, en su sentido más amplio, y la gestión comunitaria.

⁹ Moser, C., "Planificación de género en el Tercer Mundo", op. cit., pág. 5.

¹⁰ Molyneux, M., citada por Moser, C., op. cit., pág. 9

¹¹ Moser, C., ibid.

¹² Tomado de Molyneux M., citada por García

género, pero que generalmente no implican un fin en sí, el de emancipación de la mujer." ¹³

"Al identificar los diferentes intereses que tienen las mujeres, es posible traducirlos en necesidades [...]" señala C. Moser. "A partir de esto -continúa- se puede formular los requerimientos para la política y planificación de género y clarificar los instrumentos y técnicas para implementarlos". ¹⁴

"Al identificar los diferentes intereses que tienen las mujeres, es posible traducirlos en necesidades [...]" . "A partir de esto -continúa- se puede formular los requerimientos para la política y planificación de género y clarificar los instrumentos y técnicas para

Estos conceptos, junto a otros cuya revisión no compete hacer aquí, han ido permitiendo a las mujeres sustentar con nuevas pautas su demanda de igualdad social (en base al reconocimiento de las diferencias) y su actividad para gestar una identidad de género, una postura política, una propuesta social, la recuperación de su palabra, de su punto de vista y su posición como agente de cambio social y desarrollo. Es decir, su constitución en tanto **sujeto social**.

Género y espacio local

En el Programa del Proyecto "Mujer y Desarrollo Local", habíamos afirmado que nuestras investigaciones intentarían construir su objeto en el cruce de la variable "género" con el de la variable **espacio local**, concebido éste último como el **lugar donde se produce la génesis de procesos de desarrollo complejos** articulados sobre tres ejes: un eje histórico, un sistema y una estructura de representación colectiva". ¹⁵

Abordar la problemática específica que surge de este cruce es uno de nuestros desafíos que esperamos sea profundizado, enriquecido y desarrollado gracias al trabajo investigativo que nos hemos planteado. Por ahora sólo queremos introducir algunas nociones, para su discusión.

En los últimos años, gracias a una dinamización e innovación de los modos de la presencia pública de los grupos poblacionales pobres, especialmente en asuntos referidos al hábitat y la sobrevivencia, se habla mucho de "lo local".

"Lo local": la sustantivación con que se usa el término, acompañada del artículo neutro "lo", nos abocan de partida a una ambigüedad, una indefinición. En efecto, ¿qué es lo local?

En torno a esta pregunta se tejen ya muchas propuestas y debates. Sin intentar, ni mucho menos agotar el tema, nos parece que las diversas formas de entender lo local se diferencian por tres enfoques específicos:

- a) lo local como **región-territorio**;
- b) lo local como **sociedad local**; y
- c) lo local como **proceso local**.

¹³ Ibid.

¹⁴ Moser, C., op. cit., pg. 8

¹⁵ El "PROGRAMA" del PROYECTO "MUJER y DESARROLLO LOCAL" fue elaborado por IULA - CELCADEL en octubre - noviembre de 1990. Ref; pág. 17.

Todos estos enfoques poseen un rasgo en común: refieren el concepto de lo local a lo particular, a la especificidad, en oposición a lo general: el país, sus "grandes determinaciones sistémicas y estructurales", como dice José Arocena.

Con el primer enfoque nos referimos a quienes ponen el acento en una tónica territorial-societal y donde el territorio, la zona, la región, es el elemento descriptivo de mayor peso para la diferenciación de una realidad, y lo societal, lo añadido.

Con el segundo enfoque hablamos de quienes piensan lo local como articulado especialmente en base de determinaciones societales. Lo local es, entonces, una sociedad local diferenciable en base de ciertos atributos que le son peculiares y que "colorean" -con matices propios- las determinaciones globales del sistema presentes en dicha sociedad.

El modo como se constituye una **sociedad local** depende, según Arocena,¹⁶ de la forma en que se articulan tres determinaciones:

- 1) **Su historia** (nivel cultural): gracias a ella, se gesta "el sentimiento de pertenencia a una comunidad y a sus instituciones", hecho que se expresa en "un sistema de valores interiorizados por sus miembros". "Cada individuo -dice Arocena- se reconoce a sí mismo como formando parte de un conjunto bien determinado que puede identificarse con una ciudad, un barrio de una gran metrópoli, una región de un país, con una microregión, etc."¹⁷
- 2) **El sistema de relaciones sociales** (nivel socio-económico) entre grupos interdependientes y que se expresa en un **sistema local de poder**.

De este modo, una **sociedad local** se constituye "cuando es portadora de una cultura propia expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza".¹⁸

A ello hay que añadir lo que Arocena llama **el modelo**: una propuesta alternativa de desarrollo social sostenida por uno o varios **actores locales**. Para Arocena, los actores locales son "todos aquellos agentes que, en el campo político, económico, social y cultural, son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales". Por ello, "el actor local forma parte de una historia pero también es portador de una alternativa".¹⁹

El tercer enfoque de lo local como proceso local cuestiona la dificultad que existe para definir, "acotar", los límites de un

Las diversas formas de entender lo local se diferencian por tres enfoques específicos: : lo local como región-territorio; lo local como sociedad local; y lo local como proceso local.

Una sociedad local se constituye "cuando es portadora de una cultura propia expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza".

¹⁶ Arocena, José, "Los paradigmas de lo local", Cuadernos del CLAEH No. 45-46, Montevideo, 199, pg.11.

¹⁷ Ibid.

territorio o una sociedad local y la inexistencia de parámetros unificados para establecer dicha identidad. De este modo, se prefiere hablar de procesos locales, experiencias que gestan un sentido propio. Así mismo, sería la acumulación de procesos locales, a diversos niveles, lo que va constituyendo una identidad local.²⁰

Cuando, en nuestros documentos, hemos hablado de "espacio local", lo hemos hecho en dos sentidos: el sentido material de que "el espacio no es neutro, él expresa la historia de los hombres, sus conflictos, sus sistemas de vida, sus trabajos y sus creencias".²¹ Y en el sentido, usado por diversos autores, de ámbito socio-político donde se expresan, en sus relaciones complejas, los diversos actores sociales de una comunidad local.

Sin embargo nos parece que los enfoques de lo local como sociedad local y como proceso local pueden ser complementarios y que podría recurrirse a los dos en el campo del análisis.

Respecto de la definición y problematización del concepto **desarrollo**, queremos traer a colación lo expresado en la introducción del libro **Poder y Derecho: Estrategias de las Mujeres del Tercer Mundo**, que dice: "es un proceso en el que destinamos y utilizamos recursos para el beneficio social y económico de una sociedad. Desgraciadamente, el resultado neto de muchos procesos de desarrollo en el Tercer Mundo... es la promoción política y económica de ciertos grupos y la marginación, exclusión y subordinación de otros. Las mujeres integran un amplio sector social sistemáticamente excluido... de la producción y beneficios del desarrollo. En razón de su posición inferior en el esquema económico, político y social, a menudo ellas son las últimas en recibir los beneficios de esfuerzos formales de desarrollo. Esa inferioridad se expresa en una continua ausencia de oportunidades en los campos más urgentes tales como la educación, la capacitación o profesionalización, el empleo, la salud y la vida pública".²²

Por otro lado, es ampliamente conocido el hecho de que la noción de **desarrollo local**, opera no solo como opuesta a la tradicional de desarrollo nacional, globalmente determinado, centralista, subordinador de las perspectivas locales, sino también como propulsora de un proceso económico, social, cultural y político integral, gestado a partir de la confrontación de las propuestas e iniciativas de los diversos actores sociales (pobladores, obreros, profesionales, religiosos, comerciantes, estudiantes, industriales, etc.) y por tanto en base de procesos democratizantes, participativos, amplios.

Las mujeres integran un amplio sector social sistemáticamente excluido... de la producción y beneficios del desarrollo. En razón de su posición inferior en el esquema económico, político y social, a menudo ellas son las últimas en recibir los beneficios de esfuerzos formales de desarrollo.

8 Ibid, pg. 11.

19 Ibid, pgs. 12-14.

20 González, Raúl, "Notas políticas sobre el desarrollo local", Revista El canelo de Nos, Vol.2, No. 6, octubre-noviembre 1987, pgs. 26-27.

Como plantea Raúl González, esta concepción del desarrollo permite pensar lo local no sólo como el sitio de morada donde los vecinos gestionan o reciben servicios, sino revalorarlo como espacio en el cual un conjunto de actores se plantean una perspectiva de desarrollo alternativa y amplia: reformulación de la ordenación espacial urbana, oportunidades de empleo, actividades productivas, manejo ecológico, etc.²³ No es por ello casual que el concepto de desarrollo local se inspire en principios como la autonomía local, la democracia local, la constitución de actores y el desarrollo de iniciativas comunitarias.

Ahora bien, como vimos más arriba, la división social del trabajo por género asignó a la mujer básicamente el trabajo reproductivo y la confinó al espacio doméstico. Debido a la crisis y a las crecientes carencias de su hábitat, una gran proporción de mujeres ha extendido su ámbito de acción a lo comunal. "Lo local es así el espacio propio en el que se desenvuelve la vida de la mujer", señala Teresa Quiroz.

Y añade: "... cuando la planificación del desarrollo se enfocaba como una intención centralizada... entonces la localidad y las vivencias de las mujeres que se desplegaban en la localidad, resultaban subordinadas, determinadas desde afuera, recortadas en sus rasgos particularizantes y propios."²⁴

Además de esta doble subordinación (de lo local y de los asuntos de género), el espacio público reconoce formalmente a la mujer como **ciudadana**, pero en los hechos la vuelve víctima de un sistema de discriminación y marginación que atenta contra el ejercicio pleno y libre de sus derechos, menospreciando su potencial de representación y liderazgo comunal.

Ahora bien, como señala José Arocena, siendo "las diversas experiencias de auto organización de grupos poblacionales las que han producido un efecto de valorización del espacio local como un medio apto para el desarrollo de prácticas democráticas"²⁵, estas realidades de opresión, exclusión, subordinación y discrimen contra la mujer tienen consecuencias negativas para la democracia y desarrollo locales.

La irrupción de nuevos movimientos sociales en la escena pública, entre ellos el de las mujeres, es lo que ha permitido al espacio local ser apreciado, en muchos casos, como el "único lugar" de la estructura de poder vigente donde la "participación era posible".

"Es así, en consecuencia, que la propuesta de desarrollo local al ubicar lo local como fuente y destino de los esfuerzos

Debido a la crisis y a las crecientes carencias de su hábitat, una gran proporción de mujeres ha extendido su ámbito de acción a lo comunal. "Lo local es así el espacio propio en el que se desenvuelve la vida de la mujer"

La irrupción de nuevos movimientos sociales en la escena pública, entre ellos el de las mujeres, es lo que ha permitido al espacio local ser apreciado, en muchos casos, como el "único lugar" de la estructura de poder vigente donde la "participación era posible".

22 Schuler, Margaret (compiladora), Poder y Derecho: estrategias de las mujeres del Tercer Mundo, OEF Internacional, Washington D.C., USA, 1987, pg.1.

23 González, R., op. cit., pg. 28.

24 Quiroz, Teresa, "Mujer, Participación y Desarrollo Local", en varias autoras Mujer y Desarrollo Local, Serie Documentos de estudio, Centro El Canelo de Nos, Santiago de Chile, 1990, pg. 9.

El sistema político local tiene, en el municipio, considerado estrictamente como "ayuntamiento", su forma de gobierno, representación y espacio de toma de decisiones.

Ante la presencia, dinámica y viva, de las mujeres en la comunidad, como un actor social inédito, las políticas públicas locales pueden contribuir a combatir las raíces y las prácticas de opresión de la mujer en los espacios locales, a tono con sus demandas estratégicas y con las tendencias transformadoras que ellas van gestando y a las que aún falta estudiar.

25 Arocena, José, "Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria", en Cuadernos del CLAEH, No. 51 Descentralización para qué?, Montevideo, Diciembre 1989, pg. 53

26 Raczynsky, D., y Serrano, "Mujer y Políticas Sociales a nivel local: Síntesis de un debate", Apuntes CIEPLAN Nº 82, mayo, 1989, Santiago de Chile, pg 4-5.

del desarrollo, parece abrir posibilidades inéditas para el crecimiento de la conciencia de género de las mujeres y de su organización", señala Teresa Quiroz en el mismo texto. Y nosotros añadiremos: de los hombres, también.

Municipio y Comunidad

El sistema político local tiene, en el **municipio**, considerado estrictamente como "ayuntamiento", su forma de **gobierno, representación y espacio de toma de decisiones**. Existe, sin embargo, una vieja concepción del municipio en tanto comunidad: como unidad del gobierno local y de la sociedad local. Una visión del desarrollo como la aquí recogida apunta a la revitalización de esta segunda concepción del municipio, diferenciándolo claramente del mero gobierno municipal o cabildo.

"El desarrollo y la gestión local suponen articular iniciativas y actividades del ámbito estatal [local] y del ámbito societal", advierten Claudia Serrano y Dagmar Raczynski,²⁶ ya que las iniciativas surgidas separadamente de cualquiera de estos dos polos son necesarias pero no suficientes.

Ante la presencia, dinámica y viva, de las mujeres en la comunidad, como un actor social inédito, las políticas públicas locales pueden contribuir a combatir las raíces y las prácticas de opresión de la mujer en los espacios locales, a tono con sus demandas estratégicas y con las tendencias transformadoras que ellas van gestando y a las que aún falta estudiar.²⁷

Los gobiernos locales, por tanto, pueden apoyar las iniciativas de desarrollo y cambio social protagonizadas por las mujeres al formular e implementar políticas que impacten verdaderamente en su situación de vida, estimulen el ejercicio de sus derechos de ciudadanía y apoyen la expresión plena de sus potencialidades.

Es imprescindible, entonces abordar los diversos estudios sobre la relación género-municipio y desarrollo local, no solo a través de las respuestas que se han dado a las necesidades prácticas de género (ligadas a la sobrevivencia) sino también a las necesidades estratégicas de género, (ligadas a la demanda de terminar con la opresión de la mujer): "En consecuencia, [ligadas] a la formulación e identificación de una alternativa más igualitaria y una organización social más aceptable, desde el punto de vista de la estructura y la naturaleza de las relaciones entre hombres y mujeres"²⁸, y que permita dinamizar procesos locales

donde las mujeres sean reconocidas como agentes potenciales de desarrollo y la comunidad local se beneficie con sus aportes.

Consideraciones Metodológicas Generales

Como hemos afirmado arriba, la investigación de género posee una especificidad propia que se deriva de las particularidades de aprehensión de su objeto, y que se manifiesta en la aplicación de un enfoque metodológico también específico.

Suele afirmarse que lo que caracteriza a la metodología de la investigación de género es "la ruptura con la tradición académica" investigativa²⁹, especialmente con sus premisas de "objetividad" y "ausencia de valoración". Y es que en efecto, cargadas con un tinte de neutralidad existen unas pretendidas **objetividad y ausencia de valoración** en muchas prácticas investigativas que han confundido la aplicación tradicional de instrumentos de medición, conceptualización y/o comparación en la realidad, con la realidad misma. Usualmente estas prácticas se han revelado ineficaces para comprender y analizar la realidad de la mujer y frecuentemente contribuyen a obstaculizar el desarrollo del conocimiento de la misma.

Así como ahora ocurre con la Teoría sobre la opresión de Género, disciplinas como la Antropología, la Psicología, la Etnografía, la Historia o la propia Sociología, al instaurar una nueva comprensión sobre su objeto, han ejercido también la crítica de las técnicas y de la ilusión de la transparencia de lo establecido, constituyéndose como nuevas disciplinas a partir de aquella crítica. Resulta entonces que es a partir del corpus teórico positivo que se gestan los verdaderos distanciamientos, de tal modo que el recurso a los indicadores, estadísticas, índices, etc. o instrumentos metodológicos tradicionales de otro tipo, son *opciones de la investigación*, en tanto que es el uso de otros conceptos y categorías lo que realmente establece las diferencias metodológicas y sobredetermina esas opciones.

Muchos procesos de investigación de género han provocado la irrupción positiva de la "percepción subjetiva", por un lado y la reivindicación de la "valoración" como ventajas para la producción de conocimientos en torno a las relaciones de género. Quizá ello se deba a que la mayoría de las investigaciones en este campo han estado vinculadas fundamentalmente a procesos muy concretos y/o a que "los intereses estratégicos de género se derivan objetivamente,

Es a partir del corpus teórico positivo que se gestan los verdaderos distanciamientos, de tal modo que el recurso a los indicadores, estadísticas, índices, etc. o instrumentos metodológicos tradicionales de otro tipo, son opciones de la investigación, en tanto que es el uso de otros conceptos y categorías lo que realmente establece las diferencias metodológicas y sobredetermina esas opciones.

27 Mercedes Tovar, citada por Raczynski y Serrano, habla de una nueva relación de la mujer con la ciudad, distinta a la que existía hace 20 años atrás. (Raczynski y Serrano, op. cit. pg. 13).

28 Moser, C., Levy, K., op. pg. 52

29 Pedersen, Christina Hee, Nunca antes me habían enseñado eso: capacitación feminista, Lilith ediciones, Lima, 1988, pg.53.

mediante un raciocinio deductivo, [mientras que] los intereses prácticos son formulados subjetivamente, por las mujeres que [los] viven..."³⁰

Más allá de ello, la reivindicación de lo subjetivo podría estar ligada al hecho de que también la identidad del investigador ha sido fundamental (y aún lo sigue siendo en numerosos casos) para apreciar y analizar adecuadamente la situación de la mujer en la sociedad.

Sin embargo, el recurso al método analógico, los parentescos con el método axiomático tradicional, el uso corriente de la inducción y la deducción y las virtualidades heurísticas de la actividad de investigación de género nos lleva a afirmar que ésta, como la mayoría de las investigaciones de las ciencias sociales, **refuncionalizan los métodos que los tratadistas de este campo califican como "genéricos", si bien en un sentido completamente distinto al aquí usado.**³¹

Además de la importancia dada a la percepción subjetiva y a la valoración, muchos procesos de investigación de género insisten en la importancia del **punto de partida: lo concreto, la experiencia**, a partir del cual se intenta reconstituir una determinada situación social en su complejidad. La validez de esta premisa se enfrenta, sin embargo, con la tentación del empirismo, del "saber inmediato", que ha sido la piedra de toque fundamental de muchos científicos sociales, especialmente cuando el objeto de estudio involucra causas de reforma social y política, riesgo que no está alejado de la investigación de género ya que la producción teórica realizada en este campo está muy vinculada a una práctica transformadora de la sociedad.

"[...] la familiaridad con el universo social constituye el obstáculo epistemológico por excelencia"... advierten Bourdieu, Chamboredon y Passeron³². La investigación de género, por tanto, como la de otras ciencias sociales, "debe imponerse una polémica ininterrumpida con las engeguedoras evidencias que prestan, a bajo precio, las ilusiones del saber inmediato y su riqueza insuperable"³³. Solo así será posible distanciarse de un cierto carácter tautológico que emana de algunas investigaciones concretas de género en boga: con un esfuerzo de poner en acto el corpus teórico, vinculándolo con el análisis de la experiencia concreta, para traspasar las formas aparentes de esa experiencia y arribar coherentemente a nuevos conocimientos.

30 M. Molyneux, citada por M. García Castro, op. cit., pg.53.

31 Ver Palacios E. Alfonso, El Diseño de la Administración Administrativa. Serie Divulgación de estudios Técnicos Nº 1, Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacitación Administrativa. San José, Costa Rica, enero de 1985.

(En realidad, aunque a veces se olvide, uno de los pilares sobre los que se ha levantado el saber de género ha sido la recusación de la separación entre lo general y lo específico,

reivindicando la riqueza de lo particular, pero reconociendo la necesidad de vincularlo al carácter integral de las determinaciones que se generan a nivel del sistema o de la estructura).

En tercer lugar, las experiencias de investigación de género se caracterizan por su **apertura**: recurren para el análisis a diversas disciplinas, hecho que constituye un esfuerzo por captar la complejidad de las relaciones de género.

En cuarto lugar, se particularizan por su carácter **comparativo relacional**, ya que busca establecer pautas de análisis de contraste entre la situación de la mujer y la del hombre, como puesta en ejercicio de un enfoque metodológico vinculado a la dialéctica y que fuera usado por Marx, entre otros, en el análisis de las realidades sociales.

Por fin, debido a los límites del propio desarrollo de la Teoría de la Oposición de Género, por su inscripción en el campo de las ciencias humanas, por su recurso a instrumentos de otras disciplinas, frecuentemente la investigación de género posee un carácter **exploratorio** cuya mayor virtud hasta el momento ha sido el descubrimiento de nuevas problemáticas que van haciendo retroceder y enriqueciendo el horizonte de las pesquisas.

Instrumentos Metodológicos

De modo general hay que señalar que la investigación de género ha privilegiado el uso de los instrumentos de recolección de información de carácter **cualitativo**, si bien no se niega a apoyarse en los **cuantitativos**, en cuanto le sean pertinentes.

Entre los primeros vamos a encontrar especialmente los instrumentos vinculados a procesos que se ha dado en llamar de "investigación-acción": las entrevistas en profundidad, las historias de vida, la observación participante, los talleres de reflexión, entre otros. Todos ellos poseen gran carácter testimonial y su función reside en abrir pistas a la reflexión, en apuntar significaciones que surgen de la conciencia colectiva, generalmente como un discurso cuestionador y que el investigador debe incorporar pero trascender al mismo tiempo, situándose en el ámbito del análisis teórico para someter el testimonio (y por tanto la conciencia directa sobre una experiencia) a una elaboración analítica rigurosa.

Ahora bien, como hemos señalado en el documento "Términos de referencia para las actividades de investigación en Latinoamérica (4 países)", el criterio fundamental que

Uno de los pilares sobre los que se ha levantado el saber de género ha sido la recusación de la separación entre lo general y lo específico, reivindicando la riqueza de lo particular, pero reconociendo la necesidad de vincularlo al carácter integral de las determinaciones que se generan a nivel del sistema o de la estructura.

Debido a los límites del propio desarrollo de la Teoría de la Oposición de Género, por su inscripción en el campo de las ciencias humanas, por su recurso a instrumentos de otras disciplinas, frecuentemente la investigación de género posee un carácter exploratorio cuya mayor virtud hasta el momento ha sido el descubrimiento de nuevas problemáticas que van haciendo retroceder y enriqueciendo el horizonte de las pesquisas.

32 Bordieu P., Chamboredon J.C. y Passeron, J.C., El oficio de sociólogo, Siglo XXI editores, Argentina, 1975, pgs. 27-34.

3 Ibid.

Es preciso tener presente que la condición de género no convierte a la mujer en un grupo homogéneo y que las mujeres se inscriben en una heterogeneidad de situaciones, todas las cuales introducen cambios en el tipo de roles que desempeñan las mujeres según su situación específica.

debe orientar la lectura de la información, ya sea que haya sido recopilada a través de instrumentos extensivos o de instrumentos cualitativos, es el concepto de género, el cual da cuenta de la diferenciada asignación del poder, de espacios, roles, valores y atributos a hombres y a mujeres en una sociedad determinada.

Además, es preciso tener presente que la condición de género no convierte a la mujer en un grupo homogéneo y que las mujeres se inscriben en una heterogeneidad de situaciones, todas las cuales introducen cambios en el tipo de roles que desempeñan las mujeres según su situación específica.

Otro elemento de importancia a considerar, vinculado al hecho de que las mujeres desempeñan roles múltiples simultáneamente, tanto en la esfera de la producción como en la reproducción social y que muchos de estos roles y sus productos no son visibles, es la ya aludida "invisibilidad" del aporte y la contribución de la mujer, que se refleja en las estadísticas y cuentas oficiales.

De acuerdo a lo planteado, consideramos más deseable que el perfil y los **estudios temáticos** se sustenten, en primer lugar, en **fuentes secundarias**: diagnósticos, estadísticas, ensayos, encuestas, censos, etc., ya elaborados, sobre la situación de la mujer en el país aludido. Se basarán, por tanto, en datos oficiales y aquellos proporcionados por centros de reconocido prestigio en investigación socio-económica de género. Y, en segundo lugar que recurran al uso de **fuentes primarias** a través de entrevistas y otros instrumentos de acopio de información cualitativa de primera mano, así como a un análisis crítico del estado de los planes, políticas, programas y proyectos que las entidades municipales y locales se encuentran desarrollando.

Todas las fuentes de datos deberán ser identificadas. El período global que abarcará la investigación será la década del 80 y los años 90 y 91: se recomienda priorizar los datos a partir de mediados de la década de los 80 hacia adelante. Debido a que se requiere apreciar la situación de la mujer en relación con la del hombre, es preciso incluir datos referidos a los hombres cuando ello posibilite establecer comparaciones válidas.

Debido a que la persistencia de viejos y arraigados patrones de discriminación de la mujer (a pesar de que las mujeres se encuentran asumiendo cada vez más, nuevos roles económicos, productivos, culturales, políticos y sociales) se convierte a uno de los obstáculos más graves a su plena incorporación a los procesos de desarrollo, se recomienda:

Debido a que la persistencia de viejos y arraigados patrones de discriminación de la mujer se convierte en uno de los obstáculos más graves a su plena incorporación a los procesos de desarrollo, se recomienda:

a) poner énfasis en un análisis de la información que asegure la "crítica de las fuentes" y b) confrontar la información recibida con el tipo de políticas y programas ejecutados o realmente en ejecución.

a) poner énfasis en un análisis de la información que asegure la "crítica de las fuentes" y b) confrontar la información recibida con el tipo de políticas y programas ejecutados o realmente en ejecución.

Se solicita, de este modo, establecer un análisis crítico de las principales dificultades conceptuales y operativas derivadas de la implementación de políticas, programas y proyectos locales para la mujer. Es importante considerar, para la evaluación del grado de impacto de resultados de estos programas sobre la población objetivo, los siguientes factores:

- participación y papel de la mujer en la gestión de servicios urbanos.
- políticas que se diseñan sin incluir la variable género.
- políticas que desarticulan la organización de las mujeres.
- reconocimiento de la doble función de la mujer.
- capacidad democrática del gobierno local ante procesos de base dinámicos.
- análisis de los procesos de subordinación de la mujer en la participación familiar, comunitaria y política pública.
- grado de consolidación de las instancias de organización de la mujer.
- actitudes culturales del personal técnico que ejecuta los programas.
- discriminación establecida en la legislación.
- carencias de metodología apropiada.
- falta de adecuación en los instrumentos de desarrollo de las políticas.
- dificultades operativas (ausencia de coordinación interinstitucional, estructura administrativa inadecuada, estilos de relación inflexibles, etc.).

Para el análisis de este punto debe considerarse la cobertura y relevancia política de los programas, los motivos de su implementación, su duración, motivos de interrupción (si fuere el caso), etc.

En síntesis, resumir las políticas, estrategias, experiencias y lecciones obtenidas en los programas de mujeres desarrolladas por las entidades locales por sí solas o en cooperación con otros organismos.

Delimitación de la Problemática de Investigación

Aproximación general

Considerando que la problemática concreta a investigar será definida en base a las propuestas elaboradas en cada país, sólo pretendemos trazar algunas pautas indicativas para delimitar la temática a abordar.

Como hemos señalado, se intenta la realización de un **perfil nacional** y **1 ó 2 estudios temáticos** (estudios de caso) "que permitan identificar las tendencias, los logros y las dificultades de la participación de la mujer latinoamericana en procesos de desarrollo local".³⁴

Esta definición, formulada así de una manera amplia, permite la inclusión de una gama diversificada de propuestas concretas de investigación, a nivel de cada país.

Los análisis deberán:

- a. Poner especial énfasis en la contribución de la mujer, en el nivel local, para el bienestar de las comunidades;
- b. Establecer relaciones comparativas en base de la recopilación de la información segregada por sexos, tanto en la consideración de factores socio-culturales como económico-productivos;
- c. Señalar lagunas en la información y proponer mecanismos para coleccionar los datos que hacen falta;
- d. Evaluar cualitativamente los logros, obstáculos o restricciones y oportunidades respecto de la participación de la mujer en los programas, proyectos y procesos de desarrollo local. (Qué elementos posibilitan, en unos casos, los logros y, en otros, la frustración de las iniciativas);
- e. Definición de datos básicos e instrumentos de referencia que hagan posible la formulación de propuestas de acción para asegurar una mayor participación de la mujer en las decisiones de la vida local y la evaluación de impacto de las mismas; y,
- f. Para la consideración de las demandas concretas de género presentadas ante los gobiernos locales, analizar las fuentes y el origen de las mismas (y por qué no surgen otras demandas).

Se intenta la realización de un perfil nacional y 1 ó 2 estudios temáticos (estudios de caso) "que permitan identificar las tendencias, los logros y las dificultades de la participación de la mujer latinoamericana en procesos de desarrollo local".

³⁴ "Términos de Referencia...", IULA-CELCADEL.

El perfil nacional: delimitación del problema

Con el perfil nacional proponemos abordar el análisis (a manera de diagnóstico)³⁵ de las formas de opresión y discrimen de género presentes en las diversas estructuras de participación, representación y gobierno de una comunidad local. Formas cuya expresión más concreta remita a la opresión y discrimen de la mujer en tanto ciudadana, vecina, técnica municipal y/o agente económico.

Nos referimos a manifestaciones de opresión y discrimen en la vida pública y comunitaria, aunque este desplazamiento obligado no impida la referencia permanente y necesaria a su rol reproductivo doméstico, ya que -como han dejado sentado numerosos estudios e investigaciones- la frontera o umbral entre los espacios público y privado es producida social e históricamente y esa frontera jamás ha sido tan dinámicamente criticada o removida, práctica y teóricamente, como en los tiempos actuales.

En los Términos de Referencia aludidos se puntúan los temas que pueden articular este diagnóstico, considerándose que las propuestas nacionales pueden escoger trabajar sobre algunos de ellos o, incluso, proponer nuevos temas.

Temas

Como una guía, incluimos a continuación 7 temas posibles de estudio (sin que se entienda que son los únicos):

- a. *El rol de la Mujer en posiciones políticas de elección popular a nivel de los gobiernos locales.*
 - a.1 Derechos legales y representación política de la mujer.
Distribución de los cargos de elección popular a nivel local, por sexo, en las áreas rural y urbana.
 - a.2 Porcentajes de mujeres candidatizadas a puestos de elección popular y sistemas de candidatización en uso.
 - a.3 Nivel y calidad de relación entre las mujeres electas y militancia de género o comunitaria previa. Relación de las mujeres electas con organismos femeninos o sociales de la comunidad.
 - a.4 Factores que facilitan o limitan la actuación de las mujeres electas en el Concejo.
Contexto socio-económico, legal, cultural y político de las estructuras de toma de decisiones a nivel del gobierno local.

Con el perfil nacional proponemos abordar el análisis (a manera de diagnóstico) de las formas de opresión y discrimen de género presentes en las diversas estructuras de participación, representación y gobierno de una comunidad local. Formas cuya expresión más concreta remita a la opresión y discrimen de la mujer en tanto ciudadana, vecina, técnica municipal y/o agente económico.

³⁵ Diagnóstico: "lectura esencial de determinada situación social". (Daniel Prieto, Diagnóstico de comunicación, Ciespal, 1985, Quito, pg. 41).

b. *La Mujer en la dirección y liderazgo de organizaciones de la comunidad y en los asentamientos informales.*

b.1 La mujer y su presencia comunitaria.

Porcentajes de mujeres y hombres en la organización comunitaria urbana. Patrones culturales y de género que influyen en los roles con los que las mujeres pobladoras se involucran en la organización comunitaria y en los procesos de desarrollo urbano.

b.2 Costumbres, tradiciones e innovaciones en el liderazgo de las organizaciones barriales y en la representación comunitaria, ante las instancias del gobierno local.

Actitudes de los gobiernos locales frente a la representación comunitaria asumida por mujeres y tipos de respuestas a sus demandas específicas.

c. *Análisis de los aspectos de género en la pobreza urbana, la marginalidad y el desarrollo local.*

c.1 La crisis y los efectos sociales y de género para el desarrollo local. (Efectos de las políticas de ajuste sobre las mujeres y los niños). Consideraciones en torno a los siguientes indicadores: tasa diferencial de participación en la fuerza laboral formal e informal, por sexo; tasa diferencial de desempleo, por sexo; tasa diferencial de oportunidades de capacitación, por sexo; tasa diferencial de remuneraciones por sexo; y población bajo el nivel de pobreza, por sexo.

c.2 Disminución de los servicios públicos locales debido a la crisis.

c.3 Las mujeres abocadas a encontrar nuevas estrategias y maneras de sobrevivencia en los espacios locales (economía, salud, educación, provisión de víveres, consecución de vivienda, etc.).
Alternativas de políticas a nivel local.

d. *La Mujer, el municipio y los asentamientos humanos informales en América Latina: problemas locales para garantizar su acceso a la vivienda.*

d.1 Situación del acceso femenino a la propiedad de la tierra urbana y la vivienda.

d.2 Participación cuantificada y rol de la mujer en la organización de pobladores. Análisis comparativo con la situación masculina.

d.3 Proceso de legalización municipal de los asentamientos humanos informales.

- d.4 Fuentes de financiamiento y crédito para vivienda popular propiciadas por el gobierno local u otros organismos privados y públicos del nivel local: demandas de género.
- d.5 Identificación de las demandas femeninas en torno a la estructuración del espacio urbano y la vivienda.
- e. *Mujeres e iniciativas productivas informales: demandas de género planteadas a los gobiernos locales por mujeres microempresarias.*
- e.1 La mujer y su participación en la fuerza de trabajo informal. Aporte familiar y social. Toma de decisiones y control de los recursos familiares.
- e.2 Problemas en la relación de los gobiernos locales con las mujeres microempresarias. Factores que favorecen u obstaculizan esta relación.
- e.3 Identificación y análisis del acceso de las microempresarias a servicios de apoyo municipales (incluyendo capacitación, crédito, servicios de extensión, apropiación de tecnologías adecuadas, etc.).
- f. *Mujeres en el Cabildo: soluciones innovadoras a problemas sociales; atención a las demandas de género (logros y dificultades).*
- f.1 Revisión de los programas y proyectos propuestos por las mujeres (desde el ejecutivo municipal o desde los equipos del Concejo) que hayan introducido metodologías y/o soluciones innovadoras a problemas de la población mixta (hombres y mujeres).
- Deben considerarse especialmente las áreas de infraestructura urbana, aseo, generación de empleo, atención a migrantes, obtención de vivienda y servicios (agua potable, energía, saneamiento, mercados, etc.).
- f.2 Revisión de los programas y proyectos introducidos por las mujeres (desde el ejecutivo municipal o desde los equipos del Concejo) para atender específicamente grupos femeninos o demandas de género.
- Deberá revisarse además si han debido plantearse reformas o modificaciones de diverso tipo, en los gobiernos locales, para llevar adelante los mismos.
- g. *Mujer y Municipio: Los cambios que el Municipio debe implementar para propiciar la igualdad y la plena participación de la Mujer en el gobierno municipal y en los espacios locales.*³⁶

- g.1 **Recomendaciones legales, culturales, políticas, sociales y técnicas para propiciar la presencia de la mujer en los gobiernos locales y la incorporación de consideraciones de género en sus políticas. Recomendaciones frente a las diversas instancias privadas, públicas y comunitarias conectadas con el desarrollo local y donde participen mujeres.**

No escapará a este esfuerzo la consideración de 4 aspectos fundamentales que se conectan íntimamente con esta investigación.

- a. **La presencia de la crisis económica global y las políticas de ajuste han afectado la realización de los programas sociales y han propiciado un deterioro general de la calidad de vida de las poblaciones, en especial de vastos contingentes de familias pobres.**
- Las respuestas ("estrategias de sobrevivencia") que han desarrollado los grupos organizados de mujeres, como iniciativas comunitarias, frente a la crisis.
- b. **La explosión demográfica urbana que hipertrofia nuestras ciudades y sobrecarga a los gobiernos locales de demandas no satisfechas por servicios.**
- La inadecuación de muchas de las viejas políticas y estructuras municipales para dar respuesta a los desafíos actuales por venir.
- c. **Las nuevas políticas y programas de desarrollo comunal emprendidas por cada vez más municipios y el relativamente escaso grado de atención efectiva que otorgan a la participación de las mujeres en tanto tales y a sus demandas específicas.**
- d. **El carácter de las democracias locales, su vinculación formal y efectiva con la vida de la comunidad y su relación con el estado y las democracias nacionales (sistema y proceso dentro de los cuales se inscribe).**

La presencia de la crisis económica global y las políticas de ajuste han afectado la realización de los programas sociales y han propiciado un deterioro general de la calidad de vida de las poblaciones, en especial de vastos contingentes de familias pobres.

El perfil nacional: objetivos

Los objetivos que se persiguen con la realización de este diagnóstico son:

- a. **Develar las alternativas que se abren para la formulación de políticas locales con incorporación de consideraciones de género y que buscan una reforma de la situación de desventaja en que se encuentran socialmente las mujeres.**

- b. Reflexionar sobre las implicaciones que estos cambios podrían suponer, de realizarse, sobre la democracia local y los procesos de desarrollo local.
- c. Rescatar las principales experiencias de formulación de políticas dirigidas a mujeres, que tengan como eje los municipios, buscando articular una futura estrategia de capacitación en planificación local para el Género.

El perfil nacional: ¿ sobre qué bases construirlo?

Debido especialmente a la limitación del tiempo y de los recursos, planteamos construir el perfil nacional (diagnóstico), en su temática particular, en base de la combinación de dos procesos:

- a. La sistematización de información disponible en fuentes secundarias para elaborar un conjunto de indicadores iniciales (hipotéticos) que permitan establecer problemas, diferencias y/o similitudes de las experiencias de inserción de las mujeres en procesos de desarrollo local a través del uso de un instrumental teórico referido al género, la participación y el desarrollo local.
- b. La recolección de datos primarios para identificar y convalidar las diversas hipótesis puestas en juego y que darían cuenta de la configuración de la participación de género en los espacios locales de un país: estado de dicha participación, logros, dificultades, tendencias, necesidades, etc.

Esta recolección de información primaria, se hará en base al uso de los instrumentos propios de la investigación de género, para identificar las principales áreas problemáticas y chequear la posibilidad de establecer situaciones de carácter comparativo a nivel nacional.

Los perfiles deberán ser objetivos y sucintos, estableciendo los factores que contribuyen a la existencia de una situación socio-cultural, política y económica diferencial de la mujer en comparación con la del hombre en los espacios locales.

Deberán, también, registrar los cambios producidos en la última década en las pautas y actitudes sociales referidas a la situación de la mujer, en los mismos, analizar el impacto de los agentes de desarrollo locales

Los perfiles deberán ser objetivos y sucintos, estableciendo los factores que contribuyen a la existencia de una situación socio-cultural, política y económica diferencial de la mujer en comparación con la del hombre en los espacios locales.

en estos espacios, y señalar las necesidades de investigación futura por falta de información.

Los estudios de caso: delimitación de la problemática

Conforme se solicita en los "Términos de Referencia", cada Centro que se involucre en las actividades de investigación propondrá, gracias a su conocimiento de la realidad nacional, una o dos alternativas de casos para estudio.

Allí se establece también una delimitación temática que, si bien amplía, permite situar el campo en el que deben desarrollarse estos estudios de caso: **"experiencias de participación femenina en espacios locales (de preferencia a partir de los gobiernos municipales) que permitan encontrar en ellas elementos renovadores y dinamizadores del desarrollo local y la igualdad de género"**.

La idea de esta sección es proponer un conjunto de referencias-guía para la construcción de los estudios de caso relativos a este tema, tienen el carácter de apoyo a la preparación de estos casos y no buscan limitar los aportes de quienes los produzcan ni su creatividad en todo aquello que contribuya al mejor logro de los objetivos del caso.

El Programa considera que la propuesta debe contener:

- Definición y justificación de la experiencia a estudiar.
- Señalamiento del enfoque con que se abordará el análisis de la experiencia.
- Exposición de las técnicas e instrumentos a usarse en la realización del caso.
- Enumeración de las variables más importantes que se usará para articular el caso.
- Formulación de la o las hipótesis que se espera poner a prueba.
- Directrices que se utilizarán para la formulación de interrogantes y/o recomendaciones.

Esto porque hemos creído pertinente trabajar en la formulación de una perspectiva común que sirva de base al abordaje de las experiencias en el nivel descriptivo y de documentación que corresponde a un caso, que no desmerezca las particularidades propias de cada situación, pero que permita a los estudios de caso funcionar como instrumentos para gestar estrategias en favor de la plena

El Programa considera que la propuesta debe contener: Definición y justificación de la experiencia a estudiar; señalamiento del enfoque con que se abordará el análisis de la experiencia; exposición de las técnicas e instrumentos a usarse en la realización del caso; enumeración de las variables más importantes que se usará para articular el caso; formulación de la o las hipótesis que se espera poner a prueba; directrices que se utilizarán para la formulación de interrogantes

participación de la mujer en los procesos de desarrollo y democracia local.

Por tanto, aquí nos referimos a estos aspectos generales en la producción del estudio de caso y que deseamos se tengan presentes. Estos elementos pueden resumirse en:

Objetivo

El objetivo central de la producción de estudios de caso que el Proyecto "Mujer y Desarrollo Local" se ha planteado realizar consiste en documentar y sistematizar procesos de participación femenina que constituyan nuevas experiencias de desarrollo y/o democracia locales desde el punto de vista de la igualdad de género, con miras a apoyar la formulación adecuada de políticas locales que no discriminen a la mujer.

Carácter del caso

A nuestro entender el caso debe construirse en base al escogitamiento de una experiencia de participación femenina en procesos de desarrollo, administración y/o poder local que resuman o concentren algunas determinaciones claves para la identificación de la problemática que nos ocupa y que permita el análisis de los logros y obstáculos allí presentes, antes que la deducción de "soluciones" o "alternativas" determinadas.

Es posible que la mejor manera de resaltar y contrastar estos logros y dificultades sea a través de la comparación o confrontación de dos o más experiencias; por tanto, su escogitamiento dependerá de la disponibilidad de información y recursos con que se cuente.

El carácter del caso, entonces, rebasa el de un mero informe investigativo puesto que pretende constituirse en un elemento dinamizador del debate y la formulación de estrategias de cambio acerca de la situación de las mujeres en los procesos de democracia y desarrollo locales.

Destinatario

La definición del tipo del destinatario al cual se dirige el producto final es clave. En este caso nos referimos básicamente a funcionarias y funcionarios públicos encargados de la formulación y puesta en práctica de políticas municipales, a líderes políticos (hombres y mujeres) con presencia en los espacios locales, y a

El objetivo central de la producción de estudios de caso que el Proyecto "Mujer y Desarrollo Local" se ha planteado realizar consiste en documentar y sistematizar procesos de participación femenina que constituyan nuevas experiencias de desarrollo y/o democracia locales desde el punto de vista de la igualdad de género, con miras a apoyar la formulación adecuada de políticas locales que no discriminen a la mujer.

dirigentes, activistas y representantes de la comunidad y del sector privado, todos los cuales tienen capacidad de incidir en las diversas estructuras y prácticas de la sociedad, en la perspectiva de propiciar la inclusión de consideraciones de género en los planes, programas y políticas que pretenden estimular el desarrollo local.

Uso del producto

La utilidad concreta atribuida al estudio consiste en recoger consideraciones de género a nivel local a partir de la experiencia analizada, que sirvan para estimular la formulación de políticas municipales dirigidas a las mujeres o a evitar el discrimin en relación con las mismas.

El caso deberá contener la información suficiente para, en lo posible, formarse una idea clara de la relación Mujer-Municipio y/o Mujer-Desarrollo Local en la experiencia analizada, percibir cómo se toman las decisiones en relación con la problemática de género, identificar las principales condicionantes culturales, políticas, económicas, ideológicas y organizacionales que inciden en el desarrollo de la experiencia, analizar la orientación en que las mujeres inscriben su acción y la percepción que sobre ésta tiene el gobierno local y/o la entidad de participación, representación o desarrollo locales involucradas.

Contenidos

El caso deberá contener la información suficiente para, en lo posible, formarse una idea clara de la relación Mujer-Municipio y/o Mujer-Desarrollo Local en la experiencia analizada, percibir cómo se toman las decisiones en relación con la problemática de género, identificar las principales condicionantes culturales, políticas, económicas, ideológicas y organizacionales que inciden en el desarrollo de la experiencia, analizar la orientación en que las mujeres inscriben su acción y la percepción que sobre ésta tiene el gobierno local y/o la entidad de participación, representación o desarrollo locales involucradas.

En segunda instancia consideramos deseable captar el panorama y la dinámica de gestión local, así como las condiciones en las que se inserta la experiencia escogida. Interesa, por ejemplo, conocer algunas características del sistema de representación local aludido, tipos de dignidades, períodos, atribuciones, ópticas y tendencias locales de desarrollo, acuerdos sociales, involucramiento popular en la gestión local, porcentajes de presencia femenina en la instancia local de gobierno, formas de presencia de la mujer en organismos comunitarios y locales de desarrollo, modos y niveles de acceso al liderazgo, tipo de reivindicaciones frente al gobierno local, sus vínculos con éste último, etc. Desde luego, siempre y cuando estos datos sean pertinentes para aclarar o apoyar la documentación y análisis de la experiencia.

En tercer lugar, y en base a los datos del **perfil nacional** que se ha trabajado, ubicar la problemática de la experiencia escogida en relación con el contexto nacional. En este

sentido cobra relevancia contrastar el funcionamiento del sistema general de género en los espacios locales del país y en especial al interior del sistema político, con las especificidades locales sintetizadas en el caso.

Se puede inclusive llegar a precisar elementos comparativos de carácter legal, ideológico, filosófico, operativo, cultural y hasta subjetivos, que favorezcan u obstaculicen la presencia de la mujer en términos de igualdad de género, entre el proceso local escogido y el contexto nacional de referencia.

En cuarto lugar, es importante tratar de arribar al desarrollo de una hipótesis interpretativa que dé cuenta de los modos y el alcance con que la experiencia escogida incide en el sistema de desigualdad de género de su sociedad local y en procesos de desarrollo concretos, y permita identificar la extensión y los límites de los esfuerzos de las mujeres para transformarlos.

Es indispensable, en este punto, dejar planteadas algunas ideas sobre:

- Cómo la participación de las mujeres en un proceso local de desarrollo dinamiza, fortalece y/o potencia la democracia local.
- Cómo esa misma participación fomenta la igualdad de género.
- Identificar las principales restricciones para el pleno despliegue del aporte potencial de las mujeres a los procesos de desarrollo de la localidad.
- Describir la estrategia colectiva gestada por las mujeres para enfrentar estos problemas y, si es el caso, las políticas diseñadas por el gobierno local con el mismo fin.
- Definir hasta qué punto esa presencia femenina incide en la transformación de los sistemas de representación y de ejercicio del poder local.

Dependiendo de la información que se disponga, creemos que será posible formular variados planteamientos en torno al tipo generalizado de participación, el tipo o perfil de mujer que interviene en el desarrollo a manera de líderes, los impedimentos mayores para su plena realización en esos ámbitos, etc.

Para la construcción del estudio de caso se privilegiará el recurso a las fuentes de información primarias (de primera mano), es decir, las entrevistas en profundidad, los testimonios de protagonistas de la gestión local, la aplicación de cuestionarios, el trabajo colectivo en grupos de opinión, la construcción de historias de vida, visitas de campo y otras.

Interesa que se dé un tratamiento especial al procesamiento de los logros y las dificultades encontradas en la experiencia puesto que son justamente estos elementos los que ilustran mejor la adecuación o no de las soluciones adoptadas.

Instrumentos

Para la construcción del estudio de caso se privilegiará el recurso a las fuentes de información primarias (de primera mano), es decir, las entrevistas en profundidad, los testimonios de protagonistas de la gestión local, la aplicación de cuestionarios, el trabajo colectivo en grupos de opinión, la construcción de historias de vida, visitas de campo y otras.

Todo ello se apoyará en información recogida de fuentes secundarias que pueden consistir en investigaciones previas, estadísticas, planes oficiales, legislación datos demográficos, económicos y sociales relevantes, etc.

Guía para la redacción

Proponemos que los estudios de caso realizados en los diversos países elegidos organicen la información obtenida de acuerdo a los siguientes ítems:

* **La situación de la que se parte.**- Básicamente pretende describir el panorama de conflictos que existían y que dieron base al desarrollo de la experiencia. Se identificarán claramente estos conflictos, los actores, sus intereses y/o necesidades y las tendencias planteadas al inicio de la experiencia.

* **Descripción de la experiencia.**- Busca recoger la dinámica cronológica de transformación que se gestó a partir de la participación femenina, identificando los momentos y/o elementos claves del proceso, las tendencias en pugna, los nuevos conflictos suscitados y las alternativas posibles de resolución.

* **Resumen de logros y obstáculos.**- Interesa que se dé un tratamiento especial al procesamiento de los logros y las dificultades encontradas en la experiencia puesto que son justamente estos elementos los que ilustran mejor la adecuación o no de las soluciones adoptadas. Por lo demás, es importante insistir aquí en que el caso no constituye una experiencia cerrada, y por ello proponemos abordar, como ítem final, el planteamiento de:

* **Recomendaciones y/o Interrogantes.**- Con ellas se puede llegar a formular recomendaciones o sugerencias relativas a la definición de estrategias para la modificación de algunas prácticas de opresión de género en las sociedades y gobiernos locales o, en su defecto, dejar planteadas interrogantes claves a ser respondidas a futuro.

* **Extensión, formato y estilo.**- Es deseable que la extensión total del texto no exceda de treinta (30) carillas escritas a un espacio. Se pueden anexar, además, cuadros, gráficos y otros documentos tales como las entrevistas en extenso, las historias de vida, etc.

El estilo deberá ser simple y directo y la información debe ser la estrictamente necesaria para formarse una opinión del tema tratado. Conviene citar opiniones que permitan conocer las percepciones de los actores involucrados antes que emitir criterios o juicios de valor.

Edición y exposición de los productos de la investigación

La versión final del estudio de caso y del perfil serán incluidas, en extracto o en extenso, en uno de los Cuadernos de Desarrollo Local que el Centro Latinoamericano de Capacitación de los Gobiernos Locales, CELCADEL, editará como parte del proyecto "Mujer y Desarrollo Local". Así mismo, un resumen de ambos trabajos será expuesto por una representante del Centro que lo haya realizado, en algunos de los seminarios internacionales que se han programado con el mismo proyecto, en una síntesis que no exceda de 20 minutos de intervención oral.

**"Brasil: ejecutivo local en
femenino"
"Santos: las políticas
públicas de una mujer"
(Propuesta de
investigación)**

*Instituto Brasileiro de Administração Municipal,
IBAM
Brasil.*

Presentación

El Capítulo Latinoamericano de IULA y el CELCADEL, realizaron en marzo de 1991 el seminario "Mujer y Municipio: una nueva presencia comunitaria en el desarrollo de América Latina". Este seminario fue parte del **Programa Mujer y Desarrollo Local** que IULA/CELCADEL viene realizando con apoyo de la Oficina de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sur América de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, RHUDO/SA -AID-.

En esa ocasión, la Dra. Angela Fontes, representante del **Núcleo de Estudios Mujer y Políticas Públicas** del Instituto Brasileiro de Administración Municipal, IBAM, presentó una ponencia titulada "Trabajo Femenino y Poder Local".

Dando continuidad a la cooperación iniciada entonces entre el Núcleo de Estudios Mujer y Políticas Públicas y IULA/CELCADEL, el IBAM presenta ahora dos propuestas de trabajo: "**Brasil: Ejecutivo Local en femenino**" y "**Santos: las políticas públicas de una mujer**". Estas propuestas fueron preparadas con base en el documento "Investigación de Género en espacios locales: lineamientos metodológicos", elaborado por la coordinación del Programa para orientar el estudio de la cuestión de género en América Latina.

El equipo del Núcleo de Estudios Mujer y Políticas Públicas pretende realizar los trabajos propuestos en torno de un mismo tema: "Mujeres en el cabildo: soluciones innovadoras a problemas; atención a las demandas de género (logros y dificultades)".

El aumento sistemático del número de mujeres electas en el país como jefes del ejecutivo local ha despertado no sólo la atención del IBAM, sino también la necesidad de estudiar tal fenómeno, en busca de sus especificidades, para -consecuentemente- poder responder a sus demandas.

El interés de transformar este tema en objeto de estudio se basa en la experiencia acumulada por el IBAM en la realización de investigaciones acerca de los jefes del ejecutivo local. Investigaciones tales como "El alcalde (Prefeito) brasileiro: características y percepciones" (1975); "Cambios en las percepciones de los alcaldes (prefeitos)" (1978); "La opinión los alcaldes (prefeitos) electos" (1979); y, "El perfil del alcalde (prefeito) brasileiro: 1988-1992" (1990), han aportado elementos a la comprensión del poder local, favoreciendo la formulación de políticas más adecuadas a las características de los municipios brasileiros.

El aumento sistemático del número de mujeres electas en el país como jefes del ejecutivo local ha despertado no sólo la atención del IBAM, sino también la necesidad de estudiar tal fenómeno, en busca de sus especificidades, para -consecuentemente- poder responder a sus demandas.

El Núcleo de Estudios Mujer y Políticas Públicas, desde su creación, ha procurado acoger la discusión y compilar información sobre el papel y la participación de la mujer en el desarrollo local.

El Núcleo de Estudios Mujer y Políticas Públicas, desde su creación, ha procurado acoger la discusión y compilar información sobre el papel y la participación de la mujer en el desarrollo local.

Para ello, viene promoviendo investigaciones, seminarios y debates, reuniendo organismos gubernamentales, ONG's y representantes de movimientos populares. De este modo, busca reconocer y comprender las tendencias presentes en la esfera del poder local, a través de la observación y el análisis de las conquistas y dificultades de la participación de la mujer en el campo municipal, a partir de los tres interlocutores básicos arriba nombrados.

El IBAM, con una larga e influyente historia de 39 años actuando directamente con los municipios en la búsqueda de soluciones para sus problemas, auspicia el trabajo específico del Núcleo, a partir de un permanente proceso de realimentación de datos, ideas, conocimiento e incorporación de nuevas experiencias desarrolladas por administraciones municipales en diferentes puntos del territorio nacional.

El IBAM, con una larga e influyente historia de 39 años actuando directamente con los municipios en la búsqueda de soluciones para sus problemas, auspicia el trabajo específico del Núcleo, a partir de un permanente proceso de realimentación de datos, ideas, conocimiento e incorporación de nuevas experiencias desarrolladas por administraciones municipales en diferentes puntos del territorio nacional.

Actualmente, existen en Brasil 4.489 municipios, de los cuales el 60% de las alcaldías (prefeituras) y el 20% de las Cámaras de concejales (vereadores) integran la red de afiliados al IBAM. Estos municipios son los que reciben el apoyo sistemático del IBAM, que les proporciona informaciones técnicas, ya sea a través de la distribución de publicaciones, ya sea respondiendo a consultas, mediante el pago de una tasa anual simbólica.

Los números evidencian la apertura de la actuación del Instituto y muestran su apoyo a la administración pública municipal. En las áreas de consultoría de proyectos, realización de investigaciones y capacitación de recursos humanos, que lo sitúan entre los principales organismos del país especializados en el poder local, cualquier municipio, afiliado o no, puede solicitar los servicios de IBAM.

"Brasil: Ejecutivo Local en Femenino"

El Programa "Mujer y Desarrollo Local" es una excelente oportunidad para la elaboración de **perfiles nacionales** en diferentes países latinoamericanos. En el caso brasilero, en función de las estructuras espacial, política, social y económica nacionales, la intención de diagnosticar la actual situación de las relaciones establecidas entre mujer-municipio y desarrollo local, es fundamental. Este

diagnóstico, deseado y necesario para todos, representa la posibilidad singular de acopiar importantes informaciones sobre el país en ese campo específico.

Tres datos bastante significativos sobre Brasil deben ser aquí mencionados. El primero de ellos es que la nación brasilera es la más populosa de América Latina y, de acuerdo con las proyecciones elaboradas por especialistas, esa tendencia se mantendrá. El segundo tiene que ver con la gran extensión territorial de Brasil, también la mayor de América Latina. El Brasil posee 8.5 millones de kilómetros cuadrados, lo que le confiere diferencias acentuadas y por tanto la presencia de varias regiones con características, historias y culturas distintas. Finalmente, el tercer dato es el más contundente de todos: las previsiones indican que en la década del 90 el país contenía una población urbana de cerca del 82% de la población total¹. Además de ello, la población urbana brasilera se encuentra concentrada en cerca de 50 grandes ciudades y en su mayoría vive con remuneraciones que oscilan entre 0 y 3 salarios mínimos². En suma, la población brasilera es urbana y pobre a pesar de la presencia de algunas "islas" de riqueza repartidas por el territorio nacional.

Las estadísticas oficiales proyectadas para 1990 indican la existencia de 150'367.841 brasileros residentes en el territorio nacional: 74'992.111 hombres y 75'375.730 mujeres³. ¿Cuáles son las acciones desarrolladas por los gobiernos locales para la atención de esos dos grupos, internamente distintos, con visiones diferenciadas del mundo, deseos y necesidades dispares? No se sabe exactamente. Estudios e investigaciones sobre el papel de la mujer en el desarrollo, pueden ser encontrados. Sin embargo, existen pocos datos sobre la situación real, en la esfera local, de las políticas, programas y proyectos que tomen en cuenta las demandas de género y, especialmente, cuáles son las principales dificultades de la concepción y operacionalización de las acciones locales dirigidas a las mujeres⁴.

La carencia de informaciones más precisas sobre la mujer y el poder local es grande, y el perfil nacional propuesto puede volverse una oportunidad importante para la ampliación del conocimiento sobre el papel desempeñado por la mujer en diferentes niveles -ciudadana, vecina, trabajadora- como señala el documento "Investigación de género en espacios locales: lineamientos metodológicos".

La segunda mitad de la década del 80 trajo innumerables novedades para la esfera municipal del poder y también para

El Programa "Mujer y Desarrollo Local" es una excelente oportunidad para la elaboración de perfiles nacionales en diferentes países latinoamericanos. En el caso brasilero, en función de las estructuras espacial, política, social y económica nacionales, la intención de diagnosticar la actual situación de las relaciones establecidas entre mujer-municipio y desarrollo local, es fundamental.

1 BREMAEKER, Francois E.J. de - Urbanizacao na América Latina e no Brasil (1950-2000), Série Estudos Internacionais No. 2, Rio de Janeiro, IBAM/CPU/IBAMCO, 1990.

2 Ver al respecto SANTOS, Carlos Nelson F. das - A cidade como um jogo de cartas, Editoras Projeto (SP) e EDUFF (RJ), 1988.

3 FIBJE - Fundacao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Anuario Estatístico do Brasil.

4 El Núcleo de Estudios Mujer y Políticas Públicas del IBAM viene desarrollando un esfuerzo en el sentido de revertir este cuadro, especialmente a través de la realización de la investigación "Mujer y Políticas Públicas: el papel de los municipios", parcialmente financiada por la Fundación Ford.

las mujeres **brasileras**. La principal de ellas fue la promulgación de la Constitución Federal en 1988, que elevó el municipio a la categoría de ente federado, estableciendo competencias y funciones que lo fortalecieran e implicaran una mayor autonomía administrativa política y económica. Al mismo tiempo, la Constitución introdujo cambios sustanciales al ampliar y asegurar, a la mujer, mayores derechos. La Constitución, con sus importantes decisiones, definió el nuevo momento político nacional e incorporó las reivindicaciones de los movimientos feminista y de mujeres.

Si bien el nivel de conocimiento y concientización sobre la problemática de género había crecido en los últimos años, es cierto que los cambios cualitativos en las condiciones de vida de las mujeres, especialmente las pobres, dependerán necesariamente de las políticas, programas y proyectos, elaborados e implementados en la esfera local, que procuren la incorporación definitiva de ese gran grupo en el proceso de desarrollo social y económico local. Consecuentemente con ello, el cuadro nacional sufrirá transformaciones.

Como se ha mencionado anteriormente, el Brasil es un país grande, urbano y, sobre todo, pobre. De los 4.489 municipios hoy existentes, el 30% aproximadamente tienen una población total inferior a los 10 mil habitantes. Existe una fuerte concentración poblacional, en tanto, en sedes municipales de tamaño medio, ciudades capitales y en ciudades pertenecientes a aglomerados urbanos y regiones metropolitanas -denominadas "periféricas" o "dormitorios", donde los problemas urbanos son enormes.

Una ley de gravedad cimienta la importancia de la esfera municipal, puesto que todo acontece en ella. Es en el ámbito local que se establece el contacto directo entre el político y el elector, al mismo tiempo que en él son visibles los problemas enfrentados por la población e, incluso, es allí posible buscar las soluciones para esos mismos problemas. El poder local, compuesto por un ejecutivo, y un legislativo, con frecuencia es confundido con la Prefeitura (alcaldía). La población cree que es el ejecutivo municipal, la única esfera capaz de resolver todos los problemas que ella vive. Cuestiones como la ausencia de infraestructura básica o la distribución de pasajes para familias que quieren retornar a su tierra de origen recaen sobre la Prefeitura (alcaldía) -la eterna responsable y solucionadora de problemas.

En verdad, las demandas de la población, especialmente las de la población pobre, pueden y deben ser atendidas por esta instancia de gobierno. El poder público municipal, no sólo el ejecutivo, debe, de hecho, estar comprometido con

Es en el ámbito local que se establece el contacto directo entre el político y el elector, al mismo tiempo que en él son visibles los problemas enfrentados por la población e, incluso, es allí posible buscar las soluciones para esos mismos problemas.

las necesidades de los habitantes de su territorio y optar por elaborar y ejecutar políticas, programas y proyectos considerados -democráticamente- prioritarios. Y estas acciones precisan ser compatibles con la disponibilidad de recursos financieros, materiales y humanos. No siempre, aún, sucede eso. Numerosas presiones surgen de los tres agentes responsables por el desarrollo local -población, empresariado y poder público (ejecutivo y legislativo)- acarreado administraciones volcadas hacia intereses específicos de cada uno de esos grupos. Esto ocurre en cualquier municipio. ¿Y qué ocurre en municipios donde la mujer comanda el poder ejecutivo? ¿Y en lugares donde el legislativo está presidido por mujeres? ¿Se diferencia su actuación? ¿Problemas relativos a educación, salud, vivienda, saneamiento básico, entre otros, son tratados considerando las demandas de género?

El Brasil en los últimos 20 años pasó a contar con mayor participación femenina en el poder local y esa presencia viene aumentando en cada nueva elección. El siguiente cuadro, sucinto muestra el crecimiento cuantitativo de la participación de la mujer en cargos ejecutivos locales:

MUJERES ELECTAS PARA ALCALDIAS EN BRASIL

AÑO ELECTORAL	NUMERO DE ALCALDIAS
1972	60
1976	58
1982	81* + 2
1988	108

(*) Mandatos prorrogados y elección sólo en las capitales. FUENTE: BLAY, Eva Alterman - Enfrentando a Alineacao: as mulheres e o Poder Local, XIIIth. World Congress of Sociology, International Sociological Association, Madrid, julio de 1990.

El número de alcaldías brasileras administradas por mujeres todavía es bajo (2.4%) si se considera el total de municipios del país (4.489). La presencia femenina en el Ejecutivo Municipal, sin embargo, revela nuevos e importantes significados.

Constátase que, entre las 108 alcaldías electas, actualmente dos capitales brasileras -Natal y Sao Paulo- están siendo administradas por mujeres. Sólo Sao Paulo posee cerca de 9 millones habitantes. El municipio de Santos -próximo a Sao Paulo y mayor puerto de Latinoamérica- escogió una mujer

El poder público municipal, no sólo el ejecutivo, debe, de hecho, estar comprometido con las necesidades de los habitantes de su territorio y optar por elaborar y ejecutar políticas, programas y proyectos considerados -democráticamente- prioritarios.

El número de alcaldías brasileras administradas por mujeres todavía es bajo (2.4%) si se considera el total de municipios del país (4.489). La presencia femenina en el Ejecutivo Municipal, sin embargo, revela nuevos e importantes significados.

Se precisan nuevas estrategias que "incorporen a la mujer como grupo prioritario a ser atendido por las políticas gubernamentales"

para administrarlo. Otros municipios, con centros urbanos de importante influencia regional, también optaron por elegir Prefeitas. ¿Nuevos tiempos se aproximan?

A pesar de ese crecimiento cuantitativo y cualitativo de la participación femenina en la política local, e incluso en la economía, las iniciativas del gobierno local presentan, desafortunadamente, una reducida intervención explícita en las relaciones de género. Se precisan nuevas estrategias que "incorporen a la mujer como grupo prioritario a ser atendido por las políticas gubernamentales"⁵.

Objetivo y Metodología

La propuesta tiene por objetivo general analizar la actuación de las mujeres representantes del ejecutivo municipal. El análisis se realizará en las administraciones públicas locales donde las mujeres fueron electas y cumplen sus mandatos. Se intentará, inclusive, contraponer los datos obtenidos en las administraciones municipales donde los hombres ocupan los mismos cargos, conformando de ese modo un diagnóstico nacional comparativo.

La investigación "Brasil: Ejecutivo municipal en lo femenino" tiene, por tanto, como objeto de estudio las acciones de gobierno de las Prefeitas electas en el país para la gestión 1988-1991.

Como objetivo específico, se pretende profundizar un análisis global, orientado por una metodología de género, buscando detectar políticas, programas y proyectos que contemplen las relaciones entre hombres y mujeres. Especial énfasis se dará al estudio de las acciones ya implementadas o planeadas en las áreas de saneamiento básico (abastecimiento de agua, alcantarillado sanitario, drenaje de aguas y limpieza urbana), acceso a la tierra, oferta de vivienda e implantación de equipamientos urbanos (guarderías, escuelas, puestos de salud, mercados, entre otros) que se constituyen, hoy, como necesidades principales cuya atención se sitúa en el ámbito de las obligaciones de la esfera local.

La comprensión de las acciones desarrolladas bajo la óptica de las relaciones de género en la esfera local (o su ausencia), en las áreas arriba anotadas, significa la obtención de valiosos apoyos para nuevos procedimientos por parte del Núcleo de Estudios Mujer y Políticas Públicas del IBAM en su actuación junto a los municipios, a través de la divulgación directa de información, capacitación de recursos

⁵ PINTO, Mar D. Biasi Ferrari - Trabalhando para Mulheres in Mulher e Políticas Públicas, IBAM/UNICEF, Rfo de Janeiro, 1991, pág. 113.

humanos, actualización de la información existente, además de otros sub-productos. La idea es realimentar, con el diagnóstico, el conocimiento acumulado en el Instituto sobre las administraciones públicas locales, así como devolver a municipios las informaciones obtenidas a partir de las acciones cotidianas del IBAM.

Además de ello, el diagnóstico brasileiro apoyará también el conocimiento del perfil de la mujer en el Ejecutivo Municipal latinoamericano.

El trabajo se realizará con base en la línea metodológica presentada en el documento "Investigación de Género en espacios locales: lineamientos metodológicos" y abordará los siguientes puntos:

- * revisión bibliográfica de la producción nacional referida a las relaciones de género, problemática femenina, participación y desarrollo local, surgida en la década de los 80's, con énfasis en su segunda mitad y en la producción más reciente (1990/91);
- * revisión de datos oficiales bajo una perspectiva de género. Llégase la atención al hecho de que en 1990 no se realizó el Censo demográfico de Brasil, interrumpiéndose la serie histórica establecida hace décadas. Por tanto, se trabajará con estimativas oficiales y proyecciones extraoficiales, buscando de esa forma obtener la mayor cantidad posible de datos para el análisis.
- * mapeo del territorio nacional incluyendo las administraciones municipales ejercidas por mujeres y hombres buscando analizar las características regionales y locales básicas que orientan el ejercicio administrativo de las Prefeitas y Prefeitos;
- * como contrapunto, se pretende mapear el territorio nacional localizando la presencia femenina y masculina en las Cámaras de Concejales (vereadores).
- * El cruce de las dos variables -ejecutivo y legislativo local- proporcionará subsidios para la comprensión de las dificultades y posibilidades para las acciones de gobierno, objeto mayor de análisis;
- * revisión o nueva formulación de hipótesis sobre las acciones del Ejecutivo local en femenino;
- * elaboración de un itinerario de entrevistas a ser aplicadas a Prefeitos pertenecientes a municipios

La idea es realimentar, con el diagnóstico, el conocimiento acumulado en el Instituto sobre las administraciones públicas locales, así como devolver a municipios las informaciones obtenidas a partir de las acciones cotidianas del IBAM.

seleccionados y merecedores de mayor conocimiento y profundidad en el análisis;

- * aplicación de entrevistas en los municipios seleccionados;
- * elaboración del informe conclusivo de la investigación-diagnóstico.

Santos: Políticas Públicas de una Mujer

Justificación

El desenvolvimiento del perfil es importante para caracterizar y analizar la actuación de mujeres representantes del ejecutivo municipal.

Los argumentos presentados en la justificación de la propuesta "**Brasil: Ejecutivo Local en femenino**", al ser confrontados con los objetivos que IULA/CELCADEL pretende conseguir con el Programa "Mujer y Desarrollo Local", nos llevan a concluir que la realización de un estudio de caso relacionado al mismo tema será de gran pertinencia.

El desenvolvimiento del perfil es importante para caracterizar y analizar la actuación de mujeres representantes del ejecutivo municipal. Entretanto, considerando los recursos y el tiempo disponibles así como la complejidad del tema, el análisis -como se ha dicho- se desarrollará con amplio apoyo en datos extraídos de fuentes secundarias. Teniendo en cuenta la limitación que este procedimiento representa, creemos que la realización de un estudio de caso, orientado por la misma preocupación del perfil, significa una alternativa para profundizar asuntos que se incluyen en la propuesta "**Brasil: Ejecutivo Local en femenino**".

En las últimas elecciones, realizadas en 1988, fueron electas 108 Prefeitas, número aún bastante reducido comparado con el de los hombres electos para el ejecutivo local, a saber, 4.317.

Una referencia efectuada anteriormente a las elecciones realizadas a partir de 1970, nos ayuda a comprender la posición de la mujer jefe del ejecutivo local, y ayuda a definir dónde realizar el estudio de caso.

En las últimas elecciones, realizadas en 1988, fueron electas 108 Prefeitas, número aún bastante reducido comparado con el de los hombres electos para el ejecutivo local, a saber, 4.317. Observamos, sin embargo, a lo largo de los últimos 20 años, un significativo crecimiento de la presencia femenina en el poder ejecutivo local.

Del total de Prefeitas electas, el 14% son responsables de la gestión en municipios pequeños, cuya población no sobrepasa los 5.000 habitantes y que, regionalmente, se distribuyeron del siguiente modo: diez en la región noreste; tres en el sur; uno el sudeste; y, otro en el centro-oeste.

El mayor porcentaje de Prefeitas electas, cerca del 74% del total, se concentra en municipios cuya población está comprendida entre 5 y 50 mil habitantes. Constatase, una vez más, que la región nordeste presenta un mayor porcentaje de Prefeitas electas. Del total de Prefeitas electas en estos municipios, el 72% se concentra en la región nordeste, revelando la siguiente distribución para las demás regiones: 15% en el sudeste; 10% en el norte; 1.5% -respectivamente- en el sur y en el centro-oeste.

Del resto de las 108 Prefeitas, cerca del 13%, fue electo en municipios con una población por encima de los 50 mil habitantes. También en este caso la región nordeste presenta un mayor porcentaje, a saber, el 50%. En la región sudeste, donde se encuentra casi el 36% de las Prefeitas que gobiernan municipios con población superior a los 50 mil habitantes, están dos municipios del estado de Sao Paulo de gran importancia para la economía del país: Sao Paulo, encabezado por Luiza Erundina, y el municipio de Santos, donde Telma de Souza es la responsable del ejecutivo. En los extremos del país, esto es, en las regiones sur y norte, apenas dos municipios, entre los más populosos, eligieron mujeres.

Según un trabajo realizado por Blay⁶, las Prefeitas son electas o en regiones agrarias donde predomina el minifundio y el trabajo familiar, o en áreas urbanizadas con un fuerte sector de servicios. Incluso, de acuerdo a la misma autora, la alteración más importante de la última elección se relaciona con el surgimiento de Prefeitas en importantes metrópolis, centros urbanos estratégicos y de gran relevancia económica y política para el país.

El primer factor arriba destacado nos ayuda a comprender por qué la región nordeste presenta mayor porcentaje de Prefeitas electas en todos los estados de la población. A este respecto llamamos la atención al hecho de que muchas mujeres se candidatizan a cargos de elección para dar continuidad al proyecto político de sus respectivos grupos familiares, sea de aquellos en los cuales nacieron como de aquellos a los que pasaron a pertenecer a través del matrimonio.

Es interesante destacar hechos ocurridos en el estado de Río Grande do Norte, que forma parte de esa región. Las mujeres, en este estado, obtuvieron el derecho a votar en 1927, esto es, cinco años antes de que ese derecho sea extendido al resto de la población femenina brasileira a través de un nuevo código electoral.

El mayor porcentaje de Prefeitas electas, cerca del 74% del total, se concentra en municipios cuya población está comprendida entre 5 y 50 mil habitantes.

Muchas mujeres se candidatizan a cargos de elección para dar continuidad al proyecto político de sus respectivos grupos familiares, sea de aquellos en los cuales nacieron como de aquellos a los que pasaron a pertenecer a través del matrimonio.

⁶ BLAY, Eva Alterman. *Enfrentando a Alienacao: as mulheres e o poder local*. mimeo: Sao Paulo, 1990, p. 23.

En 1921, en ese estado, fue electa en el Municipio de Lages la primera Prefeita de Brasil, Alzira Soriano de Souza⁷. Aún hoy, el Rfo Grande do Norte, cuna del movimiento sufraguista en Brasil se destaca por tener su capital -la ciudad de Natal- dirigida por una mujer y por el alto porcentaje de municipios gobernados por mujeres -cerca del 15% del total de Prefeitas electas en el país.

A propósito, vale mencionar que en el municipio de José da Penha, con una población estimada en 9 mil habitantes, fue electa la joven Prefeita, de Brasil, Claudia Alzira Marcelino, que, en la época, tenía 21 años. El segundo argumento, que se relaciona con las Prefeitas que se eligen para gobernar importantes centros urbanos marcados por la terciarización de la economía, queda ejemplificado con los casos de Sao Paulo y Santos, ya mencionados.

Teniendo en cuenta el objetivo del Programa propuesto por IULA-CELCADEL -promover en el ámbito municipal el reconocimiento de la mujer como un agente fundamental de los procesos de desarrollo y cambio social- y el proyecto de realización del perfil nacional en base a la presencia de mujeres al frente del ejecutivo municipal, cabe anotar al Núcleo de Estudios Mujer y Políticas Públicas de IBAM escoger dónde realizar el estudio de caso.

El estudio de caso, proveería los elementos explicativos de la presencia localizada de Prefeitos en las grandes ciudades, así como nos llevaría a comprender o a levantar hipótesis acerca del modo como conducen las políticas públicas.

De este modo, el desafío de trabajar, en el estudio de caso, con los centros urbanos terciarizados nos parece que permitiría el incremento más significativo de conocimiento respecto de los intereses de IULA-CELCADEL e IBAM. Tal incremento estaría vinculado a la estrategia utilizada en el perfil nacional: el uso de la comprensión histórica del proceso de urbanización de Brasil como factor articulador de la explicación de la presencia y la forma de actuación de las Prefeitas en el nivel regional. El estudio de caso, entonces, proveería los elementos explicativos de la presencia localizada de Prefeitos en las grandes ciudades, así como nos llevaría a comprender o a levantar hipótesis acerca del modo como conducen las políticas públicas. Así, descifrar la relación entre mujer Prefeita y políticas públicas es estudiar Sao Paulo o Santos.

La selección recayó sobre el municipio de Santos, situado a 71 kms. de la capital, de Sao Paulo, en la región denominada Baixada Santista que está compuesta por cinco municipios de áreas continuas: Sao Vicente, Guarujá, Cubatao, Praia Grande y Santos.

En el último censo demográfico, realizado en 1980, la población del municipio era de 416.681 personas. El actual

⁷ SEGATTO, José Antonio (coord.). A participao da mulher na sociedade brasileira. Departamento do Patrimônio Histórico. Sao Paulo: 1986. p. 13.

número de electores es de 310.511. La población estimada para 1991 es de 500 mil personas, en tanto que la población económicamente activa es de 150 mil.

Por ser una ciudad portuaria y turística, la principal actividad económica está en el área de Iqs servicios. Hay una fuerte presencia del estado en la actividad económica: la empresa administradora del puerto, CODSP, pertenece al gobierno federal y en el nivel municipal se generan empleos en la Prefeitura y en empresas: PRODESAN, Progreso y Desarrollo de Santos S.A. y CTS, Compañía Santista de Transportes Colectivos.

Dado este panorama, vale resaltar tres factores que orientaron su selección para el estudio de caso.

El primero tiene relación con el significado que el Municipio tiene para la economía del país. En Santos se localiza el mayor puerto de América del Sur, lo cual se constituye en un elemento inductor de su proceso de desarrollo urbano. Durante varias décadas, las actividades portuarias formaron la económica por excelencia del municipio, generando un número de empleos directos e indirectos vital para la sustentación de la ciudad. Sin embargo, la importancia de estas actividades disminuyó bastante en los últimos años. Los volúmenes, pero sobre todo los valores de las mercancías transportadas por el puerto, han crecido a tasas modestas, predominando los movimientos de materias primas. La implantación del Puerto de San Sebastián, en Sao Paulo, contribuyó a disminuir parte del movimiento de Santos, lo que se refleja en las actividades de servicios directamente vinculados al puerto.

Con todo, incluso perdiendo su antigua preeminencia, el puerto de Santos se mantiene como actividad sobresaliente del Municipio y fuente de empleo para la población de la ciudad ⁸.

Actualmente, según datos de la Prefeitura ⁹, el puerto da empleo directo a cerca de 20 mil personas e indirectamente, a otras 23 mil. Asumiendo que el tamaño medio de las familias es de 4 personas, se puede decir que 160 mil personas dependen de las actividades del puerto para sobrevivir. Es importante destacar, además que Santos -con siete kilómetros de playa- recibe un gran número de turistas en los fines de semana y en los meses de feriado escolar, lo que confiere un significado especial al Municipio como centro turístico. La renta generada por el turismo alimenta un número significativo de establecimientos comerciales y

8 PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. PRODESAN. Santos, 1976.

9 SOUZA, Telma de. Prefeitura Municipal de Santos. mimeo: Santos, 1990.

Santos -con siete kilómetros de playa- recibe un gran número de turistas en los fines de semana y en los meses del feriado escolar, lo que confiere un significado especial al Municipio como centro turístico.

La realización del estudio de caso exigirá el desarrollo de instrumentos metodológicos diversos que deberán conjugarse esto es las técnicas cualitativas de colecta y análisis de datos tendrán que compatibilizar con los demás procedimientos de carácter cuantitativo.

de prestación de servicios, y le otorga una dinámica especial a la ciudad.

El segundo factor lo constituye la popularidad de la Prefeita, quien -según una investigación realizada por una empresa independiente de consultoría¹⁰- cuenta con el 90.4% de apoyo de la población. Cabe investigar su trabajo al frente del ejecutivo local para conocer cómo se ha producido tal consenso, dado el hecho de que ganó las elecciones por un pequeño margen de votos: 989.

Electa por el Partido de los Trabajadores, la Prefeita tenía el compromiso de realizar una administración democrática y popular, contando al inicio de su mandato, sólo con dos vereadores (concejales) de su partido entre los 21 que componen la Cámara municipal.

El tercer factor que contribuyó para la selección del Municipio de Santos tienen relación con el interés de verificar en terreno las informaciones disponibles sobre programas innovadores ya realizados por el gobierno local. También, al responder a la investigación "Mujer y Políticas Públicas: el papel de los municipios", en ejecución por IBAM, la Prefeitura indicó la existencia de tales programas.

Finalmente, cabe decir que, aunque seductor, el análisis del municipio de Sao Paulo no respondería a los propósitos del Programa Mujer y Desarrollo Local. Sao Paulo, considerada una megaciudad, ofrece, como objeto de estudio, una realidad sin paralelo en América del Sur.

Objetivos y Metodología

El objeto de estudio, a saber, la mujer como jefe del ejecutivo local, será desarrollado a través de un estudio de caso a partir de la observación directa del Municipio seleccionado y entrevistas en profundidad, procedimientos metodológicos que buscan obtener datos para un análisis de carácter cualitativo.

La realización del estudio de caso exigirá el desarrollo de instrumentos metodológicos diversos que deberán conjugarse esto; es :las técnicas cualitativas de colecta y análisis de datos tendrán que compatibilizar con los demás procedimientos de carácter cuantitativo.

Un abordaje cualitativo orientará la realización del estudio de caso, apoyando una definición de indicadores relacionados a los procesos y a la dinámica de las situaciones que caracterizan la apreciación de la gestión municipal,

¹⁰ JORNAL DO BRASIL, 1o. Cuaderno, p. 15.

contextualizando las variables pertinentes. En ese sentido, es importante el tratamiento cualitativo de algunas dimensiones relacionadas con la calidad del funcionamiento de los servicios, el planeamiento, el proceso de implementación de programas, proyectos de formulación de políticas públicas, así como el significado que les es atribuido por los agentes sociales involucrados.

Con la misma finalidad, se recolectarán datos institucionales, esto es, documentos producidos por la Prefeitura o materiales publicados en la prensa local y nacional. La selección del material a ser analizado se realizará en el decurso de la investigación. Del mismo modo, la colecta de datos cuantitativos será orientada hacia la caracterización del municipio y su gestión.

La investigación deberá desarrollar los siguientes aspectos:

- caracterización del municipio: situación existente, elementos históricos y transformaciones estructurales;
- informaciones sobre la gestión (planeamiento, gerencia, descentralización) en el Municipio, con énfasis en los programas y proyectos que han introducido metodologías y/o soluciones innovadoras a problemas de la población en general (hombres y mujeres). Obsérvese que un asunto importante tiene que ver con la divulgación de información sobre las acciones de la Prefeitura para la población, en función de la propia propuesta partidaria de una gestión democrática y popular y de las vigencias constitucionales brasileras;
- identificación y análisis de los programas y proyectos implementados (cómo fueron implementados) y no implementados (por qué no lo fueron), con énfasis en las siguientes áreas: infraestructura urbana, generación de empleo, atención a los migrantes, vivienda, saneamiento, salud, servicios y equipamientos urbanos.
- examen de los programas y proyectos arriba mencionados, con énfasis en la explicitación del abordaje subyacente en las políticas públicas, específicamente para aprender la lectura que hacen las relaciones de género en el municipio; vale señalar que las entrevistas se constituyen en la principal fuente de recolección de datos del estudio de caso. Ellas serán realizadas a partir de un itinerario abierto, que deberá ser orientado por el objeto de estudio, buscando aprehender el conjunto de acciones que guían la gestión de la Prefeitura de Santos. Bajo esta

Los datos recolectados durante el trabajo de campo serán sistematizados, contribuyendo con ello a la elaboración del informe final.

perspectiva, el análisis y sistematización de datos aportará elementos para la conclusión del estudio propuesto.

Las entrevistas, dirigidas hacia los aspectos anteriormente mencionados, no dejarán de buscar indicaciones sobre la trayectoria política de la Prefeita y la conducción de la campaña electoral.

En principio serán dirigidas a la Prefeita, a los Secretarios, a los técnicos responsables de los programas, así como a informantes seleccionados entre líderes de movimientos sociales y la población atendida o no por los programas implementados por la Prefeitura.

Los datos recolectados durante el trabajo de campo serán sistematizados, contribuyendo con ello a la elaboración del informe final.

En este sentido, el estudio de caso se constituirá en el examen de los datos recolectados durante el trabajo de campo, sumado a informaciones cuantitativas y a la literatura que trata del tema. A través de estos procedimientos serán estudiadas las cuestiones relacionadas con el género y el poder local, contribuyendo, por tanto, a una mayor comprensión del papel político de la mujer y para el mejoramiento de la gestión municipal.

Las conclusiones del estudio de caso serán presentadas en el Seminario Internacional a ser realizado en el segundo trimestre de 1992 en la sede de IBAM, en Río de Janeiro.

El estudio de caso, a cargo de los técnicos del Núcleo de Estudios Mujer y Políticas Públicas de IBAM, se desdoblará en las siguientes etapas:

- levantamiento y sistematización de datos secundarios (identificación, selección, y lectura de bibliografía que trate el tema a ser estudiado, así como las fuentes para la obtención de informaciones específicas sobre el Municipio seleccionado);
- preparación del trabajo de campo (identificación de informantes e instituciones a ser visitadas, así como la definición y detalle del itinerario de entrevistas);
- realización del trabajo de campo;
- sistematización de los datos recolectados; y,
- elaboración del informe final.

Proyecto: Colombia, Mujer y Municipio

Patricia Alameda
Corporación Promotora de las Comunidades Locales,
PROCOMUN
Bogotá, Colombia

Presentación

El proceso de participación global de la mujer colombiana, se enmarca en una compleja dinámica social.

Colombia, país de regiones físicas, naturales y también socioculturales, desde la época de la República encaminó su proceso de desarrollo en función de la construcción de su Estado-Nación. Esta circunstancia explica en gran medida los conflictos sociales, económicos, políticos y culturales que Colombia ha vivido durante largo tiempo y que se expresan, entre otros factores, en la migración acelerada de campesinos, en el agotamiento de la frontera agrícola, en el estancamiento de la inversión productiva y en la fragmentación del poder; efectos que se han traducido en la pauperización de más del 50% de la población, el surgimiento de la guerrilla izquierdista y la irrupción del narcocultivo y narcotráfico.

En este horizonte el Estado ha jugado un precario papel como instrumento capaz y neutral de la resolución de conflictos.

La reforma constitucional de 1991, demandada por más del 90% de la población en referéndum convocado en el mes de diciembre de 1990, y el proceso de descentralización administrativa, fiscal y política, permiten vislumbrar un camino de apertura del sistema político colombiano tanto en los espacios de participación de las minorías como de la representación directa de los voceros e intereses de los diversos movimientos y organizaciones sociales, contribuyendo a la configuración y el fortalecimiento de la sociedad civil.

La mujer colombiana, en su presencia cívica y política, ha asumido todas estas condiciones y se ha convertido en un factor preponderante en el seno de la sociedad civil y en un elemento decisivo en el mantenimiento de ciertos estándares de vida que, sin ser en modo alguno óptimos, han impedido, a innumerables familias, la pauperización total y absoluta.

A pesar de este denodado esfuerzo, traducido en la creciente feminización de los movimientos sociales y de las actividades laborales informales, no ha obtenido todo el necesario reconocimiento a nivel de la normatividad, de la legislación y de la planeación, elementos claves en la definición de un marco específico que atienda las necesidades prácticas y estratégicas de género como factores imprescindibles en la democratización y construcción de nuestro Estado-Nación. Aunque existen importantes avances

La mujer colombiana, se ha convertido en un factor preponderante en el seno de la sociedad civil y en un elemento decisivo en el mantenimiento de ciertos estándares de vida que, sin ser en modo alguno óptimos, han impedido, a innumerables familias, la pauperización total y absoluta.

logrados en estos campos, debe tenerse en cuenta que la satisfacción de todas las demandas de género impulsadas por los intereses femeninos conllevan modificaciones sustanciales dentro de la estructura del sistema.

En los últimos tiempos, diversos factores han inducido la toma de conciencia respecto de la importancia de la participación femenina, ya no concebida únicamente en su rol reproductivo sino también de representación comunitaria y política. Sin embargo, en Colombia todavía debe recorrerse un camino largo para lograr la identidad social y la ciudadanía política que las mujeres requieren.

Si la presencia de la mujer colombiana en los espacios de representación política es un hecho innegable, no menos cierto resulta que esa presencia no ha estado vinculada a propuestas concretas de género dentro de sus paquetes electorales. Sin embargo, actualmente diversas políticas públicas locales están recogiendo demandas de género. Esto y el nivel de organización de las mujeres a nivel local, estimuladas por fundamentos de género, es un hecho palpable que permite ser optimistas con respecto a la injerencia consciente de las mujeres en el ámbito local y nacional.

Por estas razones, el Programa "MUJER Y DESARROLLO LOCAL" decidió comenzar en Colombia sus actividades de diagnóstico e investigación sobre los logros, obstáculos y demandas de las mujeres consideradas como un nuevo actor social y comunitario, en base de la propuesta "PROYECTO: COLOMBIA, MUJER Y MUNICIPIO" que presentara PROCOMUN.

Los estudios contribuirán a profundizar en esta temática y a reforzar los esfuerzos que las mujeres colombianas han venido desarrollando en provecho de la formación de una conciencia colectiva orientada a lograr nuevos caminos de desarrollo para la sociedad y para ellas mismas.

En primer lugar se determinará los condicionamientos más sobresalientes de la participación femenina en los espacios locales, pasando por el tamiz de las diferencias regionales y de aquellas de clase, para configurar un Perfil Nacional.

En segundo lugar se analizará las políticas locales y la adopción de medidas promovidas desde las organizaciones femeninas o no exclusivamente femeninas, tendientes a considerar la temática de género tanto a nivel normativo como operativo en el municipio, así como los mecanismos y los canales utilizados por las mujeres para manifestar sus intereses y necesidades en el ámbito local.

Si la presencia de la mujer colombiana en los espacios de representación política es un hecho innegable, no menos cierto resulta que esa presencia no ha estado vinculada a propuestas concretas de género dentro de sus paquetes electorales.

Conjuntamente, se realizarán 2 estudios de caso:

- a) una experiencia exitosa de gestión comunitaria en una comunidad barrial liderada por mujeres ubicada en la Costa Atlántica (Cartagena, Barrio "María Cano") y sus implicaciones frente al gobierno local.
- b) el análisis de la participación de la mujer en la ciudad de Manizales, incluyendo su presencia en el gobierno local.

Introducción

"A partir de los años veinte se constata: un ascenso de la mujer en su lucha por labrar su propio mundo en medio de uno que ha sido moldeado e institucionalizado por el hombre".

En nuestros países la participación activa de las mujeres ha sido un hecho innegable en todos los ámbitos del devenir histórico. En América Latina, como lo ha reseñado la doctora Helena Páez de Tavera en el libro *Protagonismo de mujer*, "a partir de los años veinte se constata un ascenso de la mujer en su lucha por labrar su propio mundo en medio de uno que ha sido moldeado e institucionalizado por el hombre".

En Colombia, el reciente proceso de modernización institucional ha estado íntimamente ligado a tres pilares básicos: el impulso a la descentralización administrativa y fiscal, la conciencia colectiva de la necesidad de estimular la participación comunitaria y el afianzamiento de los derechos de la mujer, como bien lo ha sintetizado el doctor César Vallejo en reciente seminario nacional.

En relación con lo público, la participación de la mujer se ha canalizado a través de organizaciones femeninas y no exclusivamente femeninas orientadas tradicionalmente a aliviar a los necesitados; pero esta inserción dentro de los conflictos sociales y económicos ha exigido su participación en la solución de problemas comunitarios.

El liderazgo femenino ha venido acrecentándose en los diferentes ámbitos de la vida económica y social y aún familiar de Colombia.

El liderazgo femenino ha venido acrecentándose en los diferentes ámbitos de la vida económica y social y aún familiar de Colombia. En efecto, la mujer ha accedido a la burocracia estatal y privada, a los cargos de dirección por la vía de la elección popular y la nominación además de ejercer la preeminencia a nivel familiar.

Colombia: Un Impulso a la descentralización

Colombia, como la mayor parte de los países latinoamericanos, atraviesa por un momento histórico de la más alta significación, caracterizado fundamentalmente por

el impulso a un intenso proceso descentralizador. Este proceso alcanza los municipios y las comunidades locales, donde se encuentran no sólo las bases de la democracia y la convivencia nacional, sino los escenarios y los agentes con el potencial para activar la participación comunitaria y las energías locales hacia el crecimiento económico y el bienestar social.

Así mismo el país se ha involucrado en un proceso de modernización de sus instituciones mediante la Reforma Constitucional del 4 de julio de 1991 que abre las compuertas a procesos de participación democrática que, al decir de Gabriel García Márquez "otorga un poder real como nunca antes en nuestra historia, a cada ciudadano, poder que ahora es necesario llenar y ejercer con el interés y esfuerzo de todos nosotros".

Este marco jurídico y político es un escenario propicio para que el país consolide el afianzamiento de la participación femenina en los ámbitos locales.

En efecto, la coyuntura legislativa que se avecina en nuestro país ofrece una gran oportunidad para involucrar lineamientos normativos hacia la conformación de una política integral para la mujer colombiana.

Realidad y Perspectivas en América Latina

a) El ambiente socioeconómico y cultural

Si bien la participación femenina -como hemos mencionado- ha sido una constante histórica, su vinculación abierta y democrática ha sido estimulada más por factores exógenos que por sus intereses genéricos y/o prácticos.

En efecto, la crisis económica que ha golpeado tan fuertemente nuestras naciones conllevando severas restricciones del gasto y devastadoras reducciones de los salarios con los consecuentes efectos en el nivel de empleo y de las actividades informales e ilegales, ha exigido la incorporación masiva de la mujer a la fuerza de trabajo asalariada. Esta circunstancia ha contribuido, de todas maneras, a consolidar el proceso de rompimiento de la esfera doméstica hacia una mayor inserción de la mujer en la vida pública, no obstante los efectos negativos traducidos en la doble jornada, en la discriminación salarial y en la precariedad de la vida familiar.

La crisis económica que ha golpeado tan fuertemente nuestras naciones conllevando severas restricciones del gasto y devastadoras reducciones de los salarios con los consecuentes efectos en el nivel de empleo y de las actividades informales e ilegales, ha exigido la incorporación masiva de la mujer a la fuerza de trabajo asalariada.

La elevación de los niveles educativos, la reducción de las tasas de fecundidad, el descenso de las tasas de mortalidad materna, la creciente conversión de las mujeres en cabezas de familia, los alarmantes niveles de pobreza, todos ellos producidos en gran medida por la rápida urbanización de nuestros países, han contribuido, paradójicamente en algunos casos, a precipitar esta "avalancha femenina". Sin embargo estas circunstancias "propicias" no se han traducido en el fortalecimiento de la conciencia y autoestima, ni de la solidaridad femenina, elementos capaces de generar efectivamente los cambios y las estrategias requeridas para atender demandas de género.

b) Relaciones de poder y marginalidad

No obstante, esta posibilidad debe ser entendida dentro de la perspectiva de la estructura social en la cual debe desenvolverse. En este sentido es necesario referirse a la importancia que para la ampliación de los canales de participación juegan las instancias de poder existentes, las articulaciones de las instituciones en el círculo de la élite y la inserción de la mujer en estas instancias.

Entramos pues a considerar las estructuras de poder y de marginalidad presentes en nuestras sociedades.

Las hegemonías en el manejo del aparato del Estado, entre otros factores, han conducido a que vastos conglomerados se "marginen" concientemente de la evolución política y en consecuencia de la "responsabilidad" en la toma de decisiones. Las estructuras estatales centralizadas, el gigantismo burocrático, la inoperancia gubernamental han develado una clase política indeseable y clientelista que ha enlodado el concepto de "participación política". Así mismo el desmoronamiento de nuestras instituciones ha propiciado la formación de mecanismos de supervivencia no solo económica sino social y cultural: desempleo, descomposición, narcotráfico, paramilitarismo, generando niveles intolerables de desconfianza y violencia -por el trabajo, por el ingreso, por la calidad de vida e inclusive por la misma supervivencia-. Factores todos que han desembocado en un individualismo recalitrante que a su vez estimula un "aislamiento protector".

Todas estas circunstancias no solo afectan a la población femenina, aunque ella es tal vez la más vulnerable dada la esfera doméstica en la que se ha venido desenvolviendo.

Las estructuras estatales centralizadas, el gigantismo burocrático, la inoperancia gubernamental han develado una clase política indeseable y clientelista que ha enlodado el concepto de "participación política".

La redistribución de la riqueza, el acceso a los servicios básicos, el respeto al derecho de opinión y participación, el deber de actuar positivamente en pro de un mejor estar personal y colectivo son elementos que han venido perdiendo sentido, fundamentalmente por los niveles aberrantes de pobreza a que hemos llegado, afectando a más del 50% de nuestras poblaciones.

Y finalmente, los rezagos de una sociedad patriarcal que se ha convertido en defensora de una hegemonía masculina más allá de los linderos de la realidad sociocultural, política y económica existente. Dentro de este marco esquemático las mujeres, en conjunto, han permanecido ajenas a los efectos que su participación produce y lo que es aún más significativo a aquellos que podrían propiciar, de tener la conciencia clara y objetiva de su importancia relativa dentro de la sociedad.

Podemos concluir que, en conjunto, las mujeres se han ubicado en una posición "políticamente marginal" frente a sus propias necesidades y a las del conglomerado en general.

c) Lo femenino y lo masculino en la sociedad

De otra parte, es importante resaltar el carácter indivisible de la sociedad desde el punto de vista de la simbiosis biológica, cultural, política de los elementos femenino y masculino. Esta simbiosis indiscutible exige el esfuerzo compartido en el compromiso de crear una sociedad más justa y equitativa. Si bien la "lucha" por el reconocimiento de los derechos elementales de la mujer se ha venido adelantando de tiempo atrás con resultados en muchos casos satisfactorios, subsistiendo aún importantes obstáculos como la falta de políticas estatales que atiendan la feminización creciente en el trabajo agrícola o en la microempresa urbana, por ejemplo, estos logros han sido compartidos con hombres que en su momento han comprendido el valor social de tales reivindicaciones.

Por estas razones es imperioso abordar el tema de los contenidos y de la orientación tanto de los pénsams académicos como de información de masas para evitar la perpetuación de los esquemas discriminatorios de género.

d) La importancia de la organización

No podríamos finalizar sin traer a colación la influencia que tienen los canales de participación dentro del tema que nos

La redistribución de la riqueza, el acceso a los servicios básicos, el respeto al derecho de opinión y participación, el deber de actuar positivamente en pro de un mejor estar personal y colectivo son elementos que han venido perdiendo sentido, fundamentalmente por los niveles aberrantes de pobreza a que hemos llegado, afectando a más del 50% de nuestras poblaciones.

Al abordar el análisis de la participación es importante conocer el tipo de organización mediante la cual esta se desarrolla, sea gremial, partidista, sindical, cooperativa, comunitaria, religiosa, femenina.

ocupa. En efecto estos canales están constituidos por organizaciones al interior de las cuales se desarrolla un sinnúmero de relaciones, de objetivos, de intereses, de compromisos, de divisiones de trabajo, de solidaridades, de liderazgos.

En consecuencia al abordar el análisis de la participación es importante conocer el tipo de organización mediante la cual esta se desarrolla, sea gremial, partidista, sindical, cooperativa, comunitaria, religiosa, femenina.

e) Mujer y desarrollo - local: el esquema propuesto

De acuerdo con estos parámetros conceptuales aparece acertado y oportuno el objetivo del Proyecto Mujer y Desarrollo Local, en el sentido de conocer y estimular la participación democrática de la mujer en el ámbito local.

Para el análisis, se propone la correlación de tres elementos: mujer, desarrollo y local. Así pues muy esquemáticamente intentaremos definir cada uno de ellos.

Mujer, de una parte nos conduce a su significación individual como ente social, económico, cultural, jurídico, complementario del y complementado por el hombre en todas las esferas. Y, de otra parte a su significación colectiva como sujeto social al que se le han asignado unos papeles o funciones, importantes sin duda en el contexto de la reproducción social, pero limitantes desde la óptica de la conformación de una sociedad igualitaria, democrática y justa.

Entendemos por **desarrollo** el estímulo a procesos dinámicos encaminados a resolver positivamente los obstáculos hacia la elevación de los niveles de vida, hacia la toma democrática de decisiones y hacia la superación de carencias y necesidades sociales, económicas y culturales de la población en general, propendiendo a un mayor bienestar colectivo.

Local, y dentro de la perspectiva nacional, se refiere al ámbito geográfico que, dentro del proceso de modernización, ejerce el primer nivel de decisión dentro de la estructura político-administrativa del estado. Además representa la más pequeña unidad estadística nacional. Este ámbito es el Municipio.

Dentro de estos lineamientos debe concederse importancia a las influencias socioculturales de la diversidad geográfica y de la pertenencia a diferentes niveles socioeconómicos de las mujeres.

Objetivos Generales y Específicos para las Investigaciones de Género

El objetivo básico que se busca con esta convocatoria apunta a delinear los elementos metodológicos fundamentales para acometer las investigaciones de género, de tal manera que se obtenga un lenguaje común entre nuestros países.

Entendemos así mismo, que los objetivos que se espera lograr con la realización de la etapa investigativa pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- a) Analizar el cruce entre el desarrollo local y la problemática de género.
- b) Identificar los canales adecuados para promover, a nivel municipal, el reconocimiento de la mujer como agente de los procesos de desarrollo y cambio.
- c) Identificar los lineamientos conceptuales y operativos requeridos para incorporar demandas de género en las políticas locales.

A nivel nacional podríamos complementar estos objetivos así:

- a) Apoyar las políticas de descentralización, autonomía municipal y de formulación de la política nacional para la mujer que viene desarrollando el gobierno, la Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia y el país en general.
- b) Incrementar la capacidad de participación política de la mujer a nivel municipal.
- c) Propiciar la utilización de las experiencias municipales exitosas en pro del afianzamiento de canales de participación femenina.

Los objetivos específicos a su vez son los siguientes:

- a) Formular un diagnóstico de la evolución de la situación de la mujer en el contexto nacional que permita precisar los siguientes aspectos:
 1. Identificar los mecanismos y canales de la participación femenina.
 2. Identificar mecanismos e instrumentos investigativos para recoger el aporte cultural, político, social y productivo de las mujeres y para suplir los vacíos de información existentes.

Apoyar las políticas de descentralización, autonomía municipal y de formulación de la política nacional para la mujer que viene desarrollando el gobierno, la Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia y el país en general.

Formular políticas y estrategias de diverso orden que impidan la perpetuación de la discriminación por sexo, que permitan el incremento de la eficiencia y productividad del trabajo y del aporte de las mujeres a nivel local y que promuevan el desarrollo de la autoestima y valoración femeninas.

3. Realizar un análisis crítico de las principales dificultades conceptuales y operativas de la implantación de políticas, programas y proyectos locales para mujeres.
- b) Formular políticas y estrategias de diverso orden que impidan la perpetuación de la discriminación por sexo, que permitan el incremento de la eficiencia y productividad del trabajo y del aporte de las mujeres a nivel local y que promuevan el desarrollo de la autoestima y valoración femeninas.

Desde el punto de vista de los estudios temáticos proponemos los objetivos que a continuación se esbozan.

- a) Identificar los mecanismos y canales que han propiciado la participación de las mujeres en cargos de elección popular a nivel municipal.
- b) Identificar los obstáculos y las ventajas que han estancado o propiciado la incorporación de la mujer en estos cargos.
- c) Generar y poner al día una memoria institucional sobre las experiencias exitosas de participación de la mujer en el ámbito local.
- d) Diseñar y poner en marcha un proceso institucional de información e intercambio de conocimientos y experiencias entre las municipalidades y los organismos competentes.
- e) Procurar la gestión y utilización de la información documentada.

Lineamientos Metodológicos

Se propone adelantar un proceso de investigación/documentación que garantice, de una parte, el análisis de la situación y de la participación de la mujer en los espacios locales y, de otra, que permita la incorporación de los resultados específicos en un sistema de información magnético diseñado para el efecto.

Este sistema de información deberá propiciar el intercambio y la utilización de la información documentada por parte de diversas tipologías de usuarios.

Las investigaciones que se realizarán están, en nuestro concepto, correctamente abocadas en dos direcciones complementarias: a formular un perfil nacional que dé cuenta de la evolución de la situación y participación femeninas desde una perspectiva histórica y, a realizar

estudios temáticos que corroboren o discrepen del parámetro general constituido por el perfil nacional.

Estas dos vertientes complementarias deben ser acometidas de diferente manera.

Mediante el señalamiento del perfil se trata en principio de responder a preguntas tales como: ¿La mujer colombiana participa activamente en organizaciones políticas, sociales o económicas susceptibles de influir en la toma de decisiones de impacto social? Por qué razón, qué las motiva, cómo logran acometer su objetivo personal, qué canales de participación utilizan (tipo de organizaciones, objetivos de la organización). ¿Qué ventajas o desventajas le ofrecen estos canales, a qué niveles de dirección acceden y por qué, cómo ejercen su capacidad de liderazgo?

Para ejecutar esta tarea debe partirse de una base estadística que identifique la participación de las mujeres, desde la perspectiva del análisis histórico comparativo, en los siguientes aspectos: mujeres y niveles educativos; mujeres y estructura de elección popular; mujeres en cargos de responsabilidad pública y privada; mujeres y organizaciones de género; mujeres y su papel en el hogar; y, mujeres y ocupación laboral.

Paralelamente se hará una revisión de la bibliografía y de las investigaciones que sobre el tema existan cuidando de ir conformando un archivo documental que sirva, posteriormente, de soporte para la configuración de una red de información municipal sobre la temática de género.

La combinación de estas vertientes de información permitirá esbozar un prediagnóstico que señale las deficiencias y las necesidades de complementación.

Consecuente con los vacíos reseñados se estructurarán los instrumentos capaces de permitir la recolección de la información necesaria.

Los criterios utilizados para la selección de los estudios de caso estarán orientados por los siguientes aspectos: los ajustes y cambios, de tipo institucional, propiciados por los municipios para estimular la igualdad entre los sexos y la participación de la mujer en cargos de decisión política; el impacto socioeconómico, ambiental y organizativo obtenido mediante la acción de la mujer en la toma de decisiones y el efecto que esta participación ha tenido sobre las demás mujeres de la localidad.

Estos estudios deberán indagar sobre la opinión que tienen las mujeres de la acción política y/o comunitaria a nivel

Las investigaciones que se realizarán están, correctamente abocadas en dos direcciones complementarias: a formular un perfil nacional que dé cuenta de la evolución de la situación y participación femeninas desde una perspectiva histórica y, a realizar estudios temáticos que corroboren o discrepen del parámetro general constituido por el perfil nacional.

Los criterios utilizados para la selección de los estudios de caso estarán orientados por los siguientes aspectos: los ajustes y cambios, de tipo institucional, propiciados por los municipios para estimular la igualdad entre los sexos y la participación de la mujer en cargos de decisión política; el impacto socioeconómico, ambiental y organizativo obtenido mediante la acción de la mujer en la toma de decisiones y el efecto que esta participación ha tenido sobre las demás mujeres de la localidad.

En PROCOMUN estamos empeñados en estructurar una red de información municipal que difunda eficiente y oportunamente la información bibliográfica y la reseña de los casos exitosos nacionales e internacionales que estimulen el desarrollo local en todas sus esferas.

local, cómo participan, qué influencias han recibido para estimular o desestimular su participación, cuál es la motivación que las induce a participar, qué papel desempeñan dentro de las organizaciones, son organizaciones exclusivamente femeninas o no, cuánto tiempo dedican a esta actividad, cómo resuelven los problemas domésticos, qué opinión le merece a los esposos o compañeros la actividad política que desempeñan las mujeres, cómo es la relación con los hombres de la organización, cuál es la estructura interna de las organizaciones, cómo se ejerce el liderazgo y la elección o nominación de los cargos directivos, etc.

A partir del conocimiento que se obtenga de la correlación de estos escenarios se diseñarán estrategias para propiciar la incorporación de las demandas de género en las políticas locales aprovechando la coyuntura legislativa que se desarrollará a partir de 1992 en Colombia.

Paralelamente nuestro interés por mantener vivo el esfuerzo que estamos iniciando, en PROCOMUN estamos empeñados en estructurar una red de información municipal que difunda eficiente y oportunamente la información bibliográfica y la reseña de los casos exitosos nacionales e internacionales que estimulen el desarrollo local en todas sus esferas.

Actividades a Desarrollar Dentro del Proyecto

En consecuencia el proyecto contempla los siguientes componentes de desarrollo:

- a) Recopilación de fuentes secundarias de información tales como estadísticas, estudios, análisis, que permitan identificar el perfil nacional del desarrollo de los procesos de afianzamiento de los derechos de la mujer.
- b) Identificación del proceso normativo y jurídico que le ha dado apoyo a la participación femenina en los diversos campos de la vida nacional y municipal, con el propósito de:
 - * recabar información sobre sectores prioritarios.
 - * identificar los roles que tradicionalmente se le han asignado a la mujer.
 - * identificar los aspectos que han escapado a esta normatividad.

- c) Realización de estudios de caso que faciliten la identificación de modelos de participación femenina en el ámbito local y que consecuentemente permitan concebir la normatividad requerida para el fortalecimiento y el estímulo de estos procesos en diferentes lugares del país.
- d) Puesta en marcha de una red de información sobre dos acciones complementarias:
 - * acopio de información sobre problemáticas de género, tanto a nivel nacional como internacional.
 - * realización de talleres y seminarios de difusión para el aprovechamiento productivo de la información incorporada a la Red.

En consecuencia, para llevar a cabo los objetivos generales del proyecto se han identificado dos acciones paralelas y complementarias: de una parte, el acopio, clasificación, análisis y archivo de la información general sobre el proceso de participación de la mujer en cargos de representación popular a nivel local, del rol de las mujeres en el cabildo, y de los ajustes institucionales que, a nivel municipal, han propiciado la implementación de la igualdad y la plena participación femenina en el gobierno municipal y, de otra, el diseño de una base de datos que permita difundir la información institucional, municipal y comunitaria que se obtenga.

Situación que se espera alcanzar

- a) Caracterización del perfil nacional de la situación de la mujer colombiana.
- b) Realización de un esfuerzo sistematizador de experiencias aplicables en función de la necesidad de propiciar ajustes al modelo de desarrollo social vigente, con acento en la solución de los problemas y obstáculos a la problemática de la mujer.
- c) Identificación de insumos que permitan alimentar los procesos legislativos, de política y de acciones que propendan por la igualdad de los sexos y el estímulo de la participación femenina en cargos de decisión política.
- d) Estructuración de un centro de información en PROCOMUN que esté en capacidad de recoger y recibir los diferentes tipos de información que sobre la materia se produzcan tanto en el exterior como a nivel nacional.

Desde el punto de vista técnico, PROCOMUN viene desarrollando un convenio de cooperación interinstitucional mediante el cual se pondrá en marcha un sistema de información, intercambio y gestión tecnológica, a nivel nacional, que coloque "formas de acción" expeditas al servicio de las comunidades para la solución de problemas locales.

El proyecto estará apoyado por la RED DE INFORMACION TECNOLOGICA del convenio entre PROCOMUN, COLCIENCIAS y las Corporaciones Autónomas Regionales del DNP.

Capacidad Técnica y Operativa de PROCOMUN para la Ejecución del Proyecto

Los objetivos generales del proyecto se inscriben dentro de las funciones asignadas a PROCOMUN como Promotora de las Comunidades Municipales de Colombia, inscrita dentro de la Confederación de Organismos no Gubernamentales.

Desde el punto de vista técnico, PROCOMUN viene desarrollando un convenio de cooperación interinstitucional suscrito con COLCIENCIAS y las Corporaciones Autónomas Regionales adscritas al Departamento Nacional de Planeación, mediante el cual se pondrá en marcha un sistema de información, intercambio y gestión tecnológica, a nivel nacional, que coloque "formas de acción" expeditas al servicio de las comunidades para la solución de problemas locales.

PROCOMUN posee por tanto la experiencia e interés necesarios y el deseo de complementar la labor que se está desarrollando a nivel nacional.

Además, para la puesta en marcha del proyecto se contaría con insumos nacionales e internacionales, entre los que estarían:

■ **Nacionales:**

Equipos, materiales y suministros: El proyecto tendrá como sede las oficinas de PROCOMUN y contará con el apoyo logístico propio de la entidad a saber: comunicaciones telefónicas, servicio de fax, utilización del minicomputador y equipo de oficina.

El proyecto estará apoyado por la RED DE INFORMACION TECNOLOGICA del convenio entre PROCOMUN, COLCIENCIAS y las Corporaciones Autónomas Regionales del DNP, como proyecto relacionado. Este convenio maneja aportes de COLCIENCIAS y de las Corporaciones Autónomas Regionales.

■ **Internacionales:**

Financiamiento y asesoría para el proyecto por parte de IULA y RHUDO AID de acuerdo a las etapas que se definan entre las instituciones mencionadas y PROCOMUN.

**Espacio local, mujeres
e investigación
participativa
Experiencia del
Programa Mujer**

Teresa Quiroz Martín
Centro El Canelo de Nos
Santiago de Chile-Chile

Introducción

Esta ponencia se propone destacar las particulares condiciones que están llevando hacia una coincidencia, de mutua sinergia, entre una serie de situaciones (esbozadas en el título de este trabajo) que hoy se articula como fuente de impulsos novedosos hacia un desarrollo inédito.

La reflexión se ordena según los puntos siguientes:

- Los procesos más generales que han vitalizado el potencial de poder y de cambio en las nuevas organizaciones de mujeres.
- Algunos desarrollos puntuales en las ciencias sociales que ayudan a recoger y a encauzar esta evolución de las mujeres.
- La aplicación de estos antecedentes en la experiencia del Programa Mujer del Centro El Canelo de Nos, en Chile.

Más que la manoseada crisis económica, entendemos que han sido las políticas neo-liberales mediante lo que se ha buscado responder a esta situación, las que han provocado directamente iniciativas que han cambiado drásticamente la inserción de las mujeres de sectores populares.

Contexto Socio - Político y Cambio de Paradigmas

Para referirnos a los antecedentes de contexto emplearemos dos puertas de entradas distintas pero complementarias en el proceso; una es la referencia al contexto socio-político de las últimas décadas en América Latina, y en Chile en particular; otra es el cambio en los paradigmas con que buscamos recoger y comprender la realidad.

Más que la manoseada crisis económica, entendemos que han sido las políticas neo-liberales mediante lo que se ha buscado responder a esta situación, las que han provocado directamente iniciativas que han cambiado drásticamente la inserción de las mujeres de sectores populares.

No me refiero aquí, tanto a la contracción del producto regional ¹ como a la creciente concentración de riqueza (y de la pobreza) que ha afectado a nuestras sociedades ².

En Chile, el 20% de ingresos más bajos accedía al 7.2% del producto en 1975. Tras trece años de dictadura y neoliberalismo ese porcentaje se había rebajado a 4.8% del total.

En los años 83 y 84, el desempleo abierto llegó a bordear el 30% de la población económicamente activa

1 El producto interno bruto por habitante era en 1988, prácticamente el mismo que en 1975, si bien, para algunos países (Argentina, Bolivia, Perú, Venezuela, entre otros) el retroceso había sido de quince hasta veinte años.

2 Como sintetiza muy bien PREALC "el costo del ajuste se cayó sobre el sector trabajador, que disminuyó en cuatro puntos porcentuales su participación en el ingreso nacional; a su vez, la mayor participación del capital en el ingreso, se tradujo en un crecimiento excesivo (9%) en el consumo de los capitalistas, a expensas de una reducción (6%) en la inversión y el consumo de los trabajadores"

Deuda social que es, cuánto es, cómo se paga? PREALC, Stgo. 1988. p. 24.
Los pobres, medidos con arbitrariedad constante, que eran el 33% de la población en 1980, habían pasado al 39% tan solo en 1985.

y afectaba a casi 6 de cada 10, entre las familias de los sectores populares.

Estas situaciones empujaron, a lo largo de la década de los 80, a las mujeres de las familias empobrecidas a reunirse en colectivos femeninos diversos para defender la calidad de vida (material y ética) de los suyos.

La variedad heterogénea de las iniciativas colectivas pueden ordenarse en 2 categorías generales: una que se propone incrementar los ingresos monetarios de la familia (generalmente mediante trabajos informales), otras que buscan abaratar los consumos (estrategias de sobrevivencia).

El que las mujeres se inscriban en una u otra solución, parece depender, en buena medida, de la estructura y composición etárea del núcleo familiar. En muchos casos las dos líneas se combinan de manera flexible y con distintos énfasis en el conjunto del colectivo familiar.

En lo que aquí más interesa, hay que destacar tres rasgos muy importantes de este proceso:

- Las mujeres, en número significativo, salen del espacio estrechamente privado de la casa, no para perder el tiempo "con las vecinas y comadres", sino para cumplir tareas importantes en la reproducción familiar.
- Hay tareas tradicionalmente individuales -como la cocina, o el abastecimiento- que ahora se cumplen en forma colectiva.
- Aunque la participación colectiva que se desarrolla a nivel local, significa para la mayoría de las mujeres una doble o triple jornada, se genera al interior de esta organización una paulatina toma de conciencia en relación a su condición de género que se refleja en una serie de debates, actividades formativas, culturales, investigaciones, campañas en torno a una variedad de temas que desde lo cotidiano muestran la actual situación de la mujer. Estos temas que se levantan tocan el ámbito familiar, local, laboral, político y cultural y destacan entre otros: la violencia doméstica, la sexualidad, la legislación vigente, poder femenino, derechos humanos, servicios sociales municipales que: apoyen el trabajo doméstico a nivel local, entreguen una adecuada atención-salud, generen fuentes de empleo, capacitación laboral, satisfagan

Aunque la participación colectiva que se desarrolla a nivel local, significa para la mayoría de las mujeres una doble o triple jornada, se genera al interior de esta organización una paulatina toma de conciencia en relación a su condición de género que se refleja en una serie de debates, actividades formativas, culturales, investigaciones, campañas en torno a una variedad de temas que desde lo cotidiano muestran la actual situación de la mujer.

El movimiento de la teoría del conocimiento se encuentra así con el proceso que empuja al movimiento de mujeres (para algunos), el movimiento feminista (para otros) y se está produciendo una fusión fecunda entre nuevas prácticas colectivas de base local, y una teoría que permite entender e impulsar de manera muy enriquecedora estas situaciones.

la necesidad de recreación, etc., etc. Lo interesante es que tanto en la metodología de trabajo que se utiliza, como en las propuestas que van surgiendo, se va perfilando un proceso de búsqueda de identidad de género que da las bases para la construcción de políticas públicas que favorezcan el desarrollo pleno de la mujer (a nivel local, regional y nacional.

- Este proceso, que encierra aspectos objetivos y subjetivos, quiebra con elementos culturales importantes que reforzaban la división sexual del trabajo y la asignación social de las mujeres al ámbito privado.

Al mismo tiempo, por procesos más o menos independientes, se ha ido consolidando un cambio en las categorías y en la epistemología por la que se busca entender y tratar los procesos sociales que resultan particularmente adecuados a las situaciones anteriormente señaladas.

Ya no resulta novedad indicar las crisis de los paradigmas (Kuhn) que el iluminismo-racionalista había impuesto en occidente desde finales del siglo XVIII. Estos confirmaban la tendencia, que venía desde el idealismo griego, que privilegiaba las percepciones generales (inmutable, verificable en circunstancias diversas) como sede de la verdad.³

Desde hace algún tiempo físicos de la talla de Bohr o Heissenberg, proponen dudas sobre la verdad e inmutabilidad de las construcciones generales, y Fritjof Capra (*The turning point*) representa privilegiadamente una posición que propone retornar sobre las situaciones particulares como fuente de regularidad y experiencia desde donde se construyen las elaboraciones generales.

En esta misma línea Manfred Mac Neef ha pasado a proponer un modelo de desarrollo alternativo a los que se habían intentado en latinoamérica desde una base generalizante (la modernización o planificación centralizada); Mac Neef propone un desarrollo "a escala humana" que brota desde el espacio y la experiencia local.

El movimiento de la teoría del conocimiento se encuentra así con el proceso que empuja al movimiento de mujeres (para algunos), el movimiento feminista (para otros) y se está produciendo una fusión fecunda entre nuevas prácticas colectivas de base local, y una teoría que permite entender e impulsar de manera muy enriquecedora estas situaciones.

³ La premisa general del silogismo aristotélico corresponde a la "ley" como la entiende la ciencia positiva: en ambos casos los hechos y situaciones particulares se valida como verdaderas en tanto llegan a participar de la verdad general.

Desarrollo Conceptual-Técnico

Es oportuno concentrar el foco sobre dos desarrollos; uno conceptual y otro técnico, generados en las ciencias sociales a lo largo de los últimos 20 años y que asume especial importancia en la relación de estas "nuevas" organizaciones femeninas y aquellos grupos profesionales que buscan poner sus habilidades técnicas al servicio del desarrollo pleno de los grupos femeninos que se constituyen en las bases locales.

El Desarrollo Conceptual

Buena parte de los grupos intelectuales que planifican y reflexionan el apoyo a las iniciativas de los grupos femeninos, recurren al concepto de vida cotidiana, tal como lo acuña Agnes Heller.

En el lenguaje corriente, lo cotidiano es lo rutinario, lo que se repite todos los días; nada importante parece referirse a lo cotidiano sino, por el contrario, lo importante es lo extraordinario, que irrumpe en esta rutina y la quiebra.

Así, cotidiano entendido por el sentido común se aplica perfectamente a las tareas, ligadas a la reproducción, que socialmente se ha asignado a las mujeres: rutina diaria ajena a los acontecimientos importantes.

Muy distinto es el contenido teórico que desarrolla Agnes Heller: lo cotidiano es la dimensión particular de los mismos procesos que, por otra parte, se dimensionan hacia el conjunto de la sociedad. Está por tanto condicionado por ese sistema que, al mismo tiempo lo condiciona y lo provoca, vale decir que tiene con lo general una relación de efecto y causa.

Por esta razón, la autora nos puede decir que las personas solo pueden entrar a la construcción de la sociedad, con aquellas herramientas (valores, actitudes, capacidades...) de las que nos hemos apropiado en la vida cotidiana.

De ahí que resulta imposible proponer una sociedad superior: libre, solidaria, equitativa... a personas que en la vida cotidiana somos autoritarios en la relación de pareja, con los hijos, en la relación entre blancos y negros,

El movimiento de la teoría del conocimiento se encuentra así con el proceso que empuja al movimiento de mujeres (para algunos), el movimiento feminista (para otros) y se está produciendo una fusión fecunda entre nuevas prácticas colectivas de base local, y una teoría que permite entender e impulsar de manera muy enriquecedora estas situaciones.

Las mujeres, en tanto salen de lo privado individualizante a lo público local, pasan a tener un cierto control sobre lo cotidiano en base a organizaciones fraternas y activas, marcadas por el aporte de los rasgos propiamente femeninos.

empresarios y trabajadores o somos estrechamente individualistas y competitivos con nuestros vecinos-as, compañeros-as de trabajo, o fatalistas con respecto a las condiciones que nos impone el entorno.

El sistema desigual e injusto se reproduce desde la vida cotidiana pero, al mismo tiempo, se puede imprimir un impulso fuerte de cambio si se transforma las relaciones que ordenan lo cotidiano.

Las mujeres, en tanto salen de lo privado individualizante a lo público local, pasan a tener un cierto control sobre lo cotidiano en base a organizaciones fraternas y activas, marcadas por el aporte de los rasgos propiamente femeninos.

Apoyados por la educación, estos grupos femeninos tienen la ocasión de subvertir el cotidiano popular, de alterar las bases de reproducción del orden social injusto y por tanto de crear condiciones absolutamente nuevas al cambio social.

Es allí donde la mujer inicia un proceso de auto-valoración de su persona, de conocimiento de su cuerpo y de reconocimiento que tiene derecho de controlar y dirigir su vida, a exigir relaciones libres y equitativas con los hombres y demandar a la sociedad el derecho a un desarrollo pleno. En ese despertar, como en todo proceso, existen avances y retrocesos, alegrías y penas y encuentran esta identidad de género en la expresión de una multiplicidad de otras contradicciones.

La Investigación Participativa

El otro desarrollo de las ciencias sociales que merece incorporarse aquí es más técnico, me refiero a la investigación participativa.

Esta forma no positivista de investigar se funda en una percepción de conocimiento que, si bien no deriva genéticamente de las ideas recién revisadas de Agnes Heller, guarda con ellas una continuidad lógica.

Es Antonio Gramsci quien, en sus notas sobre los intelectuales y la organización de la cultura, deja caer esta afirmación fuerte: "todas las personas son intelectuales", para agregar inmediatamente, "si bien no todos ofician de tal".

Es que, no solo un grupo aristocrático elitista, sino todas las personas, conocen y piensan. Pero ese juicio

revela una percepción especial de la cultura y el conocimiento.

Esta mirada logra detectar dos fuentes de conocimiento, particularmente aplicables a los hechos sociales. Por una parte, existe la experiencia, fuente primaria que permite conocer la profundidad y cualitativamente situaciones particulares. En base a experiencias los sectores populares han aprendido a conocer las propiedades medicinales de las plantas, a identificar los tiempos de siembra, a criar los niños, han desarrollado la cocina...

Por otra parte, existe la teoría, que generaliza porque ordena y relaciona las múltiples situaciones particulares que conoce la experiencia. Ahí están los intelectuales de oficio, con sus diversos discursos relacionantes e interpretativos.

Pero el conocimiento se enriquece y avanza sobre la mutua articulación de las experiencias y la teoría: en la medida que la experiencia es la única fuente viva de conocimiento (y así es para los sectores populares), la necesidad de explicación que brota desde la experiencia para todo el ser humano, se encauza a través de mitos, de religiones naturales, o de una autoridad tradicional; en la medida que la teoría no se refiere a las experiencias no controladas por éstas, entonces se vuelve ideología, un discurso que se despliega en referencia a su sola lógica interna, inteligente quizás, pero inútil.

Gramsci -ahora en sus notas sobre materialismo histórico- nos dice que el pueblo "siente" y "conoce", mientras que los intelectuales "saben", pero a menudo no "conocen" y casi nunca "sienten".

Agrega que el error de los intelectuales consiste en creer que pueden realmente saber algo, sin conocer ni sentir y que, por el contrario se aprende coincidiendo con la vivencia popular y apasionándose con ella.

La investigación participativa de ninguna manera consiste en incorporar a los sectores populares como recogedores de datos mediante un instrumento elaborado por intelectuales; tampoco se trata de intentar que ellos tabulen, o que aprendan a cruzar variables. Todo esto lo pueden hacer -y lo deben hacer- los técnicos, que para esto intervienen en la investigación.

En la medida en que se trata de alcanzar un conocimiento de calidad superior, que enriquece la experiencia popular con el aporte de una teoría adecuada, la investigación

La investigación participativa de ninguna manera consiste en incorporar a los sectores populares como recogedores de datos mediante un instrumento elaborado por intelectuales; tampoco se trata de intentar que ellos tabulen, o que aprendan a cruzar variables. Todo esto lo pueden hacer -y lo deben hacer- los técnicos, que para esto intervienen en la investigación.

La investigación participativa no se reduce al solo listado de hechos folklóricos, pero, siempre, en este tipo de proceso lo sustantivo deberá provenir de la experiencia y el conocimiento popular.

participativa no se reduce al solo listado de hechos folklóricos, pero, siempre, en este tipo de proceso lo sustantivo deberá provenir de la experiencia y el conocimiento popular.

En primer lugar, el objeto de investigación no se define desde la inquietud académica de los intelectuales, sino que brota desde las urgencias prácticas reconocidas por los grupos subordinados que se incorporan en la investigación. Esto implica que la definición del objeto es parte integrante del proceso, que requiere de tiempo y de técnicas adecuadas.

Los instrumentos y técnicas para recoger información se deciden y se diseñan con el propósito de captar la particular experiencia que los grupos populares involucrados han incorporado en torno a tales objetos (el conocimiento popular).

La investigación sabe dimensionar esas vivencias de modo de ir develando el enraizamiento y profundidad social de la particularidad que se considera.

En este tipo de investigación no importa tanto los resultados en términos de la novedad que ofrezca para la comunidad científica en general, sino preocupa más el proceso pedagógico de develamiento de la realidad para los propios participantes.

Experiencia de Investigación Participativa con Mujeres a Nivel Local

A continuación se dará a conocer algunos aspectos operativos de una experiencia concreta de investigación participativa con mujeres temporeras de tres localidades de Chile (Doñihue, Talca, Andacollito), realizado por el programa de Mujer de El Canelo.

¿Cómo se fijó el objeto del estudio?

En Talca dos ONG (Pehuenche y El Canelo de Nos) venían desde hace tres años realizando un trabajo de formación-capacitación con mujeres campesinas, en diversas localidades de la zona.

El trabajo de formación-capacitación estaba dirigido fundamentalmente a apoyar a las mujeres en su auto-desarrollo personal, en promover su organización en grupos de base y en facilitar el manejo de tecnología que les permitiera mejorar los cultivos y aliviar el trabajo doméstico dentro de las perspectivas de Educación Popular y Desarrollo Local.

Es dentro de este proceso educativo que las mujeres manifiestan la necesidad de tener un conocimiento más acabado sobre su inserción laboral como temporeras, con la finalidad de analizar los múltiples problemas que esa realidad presentaba.

A partir de esta inquietud se inicia un proceso de delimitación del objeto de estudio, en donde el equipo técnico formula y reformula una propuesta de objeto de estudio y los grupos involucrados en la investigación van precisando desde su vivencia las dimensiones que quieren incluir. Es así como se define por consenso que el estudio comprenda: la situación familiar, organizativa y condiciones de trabajo de la mujer temporera.

Organización del trabajo

La investigación se coordina desde un equipo central que está formado por un encargado de la investigación y tres monitores, uno de cada localidad.

Los monitores son personas de las zonas que se sienten muy identificados con el tema del estudio y operan desde las ONG que están en estas regiones (Doñihue Gredes, Andacollito Gestec, Talca Pehuenche y participan en una red de centros de desarrollo local de la cual el Centro El Canelo también forma parte).

En cada localidad se constituyen los grupos compuestos por mujeres temporeras que se interesan por participar en la experiencia de investigación participativa. Estos grupos se reúnen cada quince días y trabajan de acuerdo a un plan preconcebido.

El equipo central es encargado de recoger la información, organizarla, tabularla y devolverla. Los grupos de base formulan y reformulan los resultados, llegando a cierto consenso acerca de los hallazgos encontrados.

En cada localidad se constituyen los grupos compuestos por mujeres temporeras que se interesan por participar en la experiencia de investigación participativa. Estos grupos se reúnen cada quince días y trabajan de acuerdo a un plan preconcebido.

Las mujeres temporeras se proponen enfrentar al menos un problema sentido que aparece en los diagnósticos y movilizarse como organización en torno a uno de ellos. Es así como Doñihue crea un Jardín Infantil para los hijos de mujeres temporeras que trabajan en la fruta de esa localidad

Metodología empleada y proceso vivido

La metodología empleada contó con un componente de acción que transformó un aspecto que surgió del diagnóstico de las condiciones de las mujeres temporeras a nivel local y otro componente que tenía relación con la tarea de investigación que conjuntamente se había asumido.

Se utilizaron dos instrumentos: el cuestionario y el auto-diagnóstico. El auto-diagnóstico permitió recoger la vivencia frente a cada uno de los temas estudiados y dimensionar el aspecto cualitativo del problema. El cuestionario nos ayudó a organizar cada una de las variables en términos cuantitativos y completar lo recogido con el auto-diagnóstico.

En la aplicación del auto-diagnóstico se utilizó una variedad de técnicas que sí son propias de la educación popular. Entre ellas cabe mencionar: la construcción del mapa de la localidad, socio-dramas, técnicas de dinámicas grupales, video, etc. Cada sesión se organizó en torno a un tema con guías de análisis y se usó un papelógrafo que recogía las principales conclusiones a las que arribaba el grupo. Esta forma de trabajar permitió recuperar una serie de matices que los participantes dieron a conocer en relación a cada dimensión.

Se realizaron tres jornadas de capacitación donde se crearon espacios de intercambio entre los tres grupos y donde se entregaron los resultados de la investigación, con un grado de sistematización.

Como se señaló antes, la investigación caminó junto a otro interés de las mujeres temporeras que se han organizado en tres grupos. Ellas se proponen enfrentar al menos un problema sentido que aparece en los diagnósticos y movilizarse como organización en torno a uno de ellos. Es así como Doñihue crea un Jardín Infantil para los hijos de mujeres temporeras que trabajan en la fruta de esa localidad y Andacollito levanta una biblioteca para el caso de los niños y jóvenes de esa región. Talca está en proceso de organizar también un Jardín Infantil con apoyo de la Municipalidad y de instituciones estatales.

Es importante anotar que como metodología de trabajo los grupos hicieron participar a los diversos actores que están presentes en cada localidad para la solución de los problemas, articulando una acción conjunta de empresarios, instituciones estatales (municipalidad,

ministerios), instituciones privadas (ONG, iglesias), partidos políticos y otras organizaciones sociales de base.

Al establecer diversas alianzas con estos actores, la organización fue dando a conocer el conjunto de problemas que sufrían como temporeras y, a su vez, fueron creciendo en su autonomía como organización puesto que no crearon relación de dependencia con ninguno de ellos sino bien acotadas a lo específico del recurso que se solicitaba y a un tiempo determinado.

Resultados

1. Se logró levantar un perfil en cuanto a las condiciones laborales de la mujer temporera en relación con su jornada de trabajo (14 a 16 horas diarias), salario (3 dólares) y necesidad de una infraestructura mínima: comedores, servicios higiénicos, sala-cuna y las diferencias con respecto al hombre en cada uno de estos aspectos.

También se pudo avanzar en cuanto a los daños físico-biológicos que el contacto con insecticidas y fertilizantes produce en las mujeres: alergias a la piel, vómitos, náuseas, dolores de cabeza, envenenamiento a la leche materna, alto riesgo en el feto, etc.

En cuanto a la situación familiar se detectó la tensión que provoca en la mujer la situación de abandono en que quedan los menores ya que están desprotegidos en esta época, presentándose problemas de desnutrición, enfermedades bronquiales, accidentes y en algunos casos violaciones sexuales.

Por otra parte en cuanto a la realidad organizativa se destaca el temor a constituirse en sindicatos por considerarse masculinos en sus líneas de trabajo y por el peligro de perder su puesto de trabajo. A su vez, se ve con buenos ojos la posibilidad de participar en organizaciones funcionales ligadas a las juntas de vecinos y al poder local municipal.

2. Finalmente se destaca como un logro importante, el movimiento que las mujeres generan en cada región, a propósito de la investigación y la práctica organizativa

Se destaca como un logro importante, el movimiento que las mujeres generan en cada región, a propósito de la investigación y la práctica organizativa que se desarrolla articulada a otros actores de la localidad.

Toda elaboración de políticas públicas a nivel local, debe ir acompañada de investigaciones que entreguen conocimiento específico acerca de la realidad de la mujer.

La variable género debe atravesar el conjunto de la investigación y debe tener un contenido expreso en el marco teórico -las hipótesis-, el objeto de estudio y la estrategia de investigación.

que se desarrolla articulada a otros actores de la localidad. Esto va acompañado de reuniones masivas donde se convoca a las autoridades locales para dar a conocer los resultados acerca de su realidad como mujeres trabajadoras temporeras y logros alcanzados por su organización.

Las jornadas generales de devolución de la información fueron valoradas positivamente, porque encontraron una salida concreta a su problemática dentro del nivel local. A su vez, pudieron conjuntamente como sector social tener un mayor manejo de la legislación laboral vigente y analizar la necesidad de una mayor organización del sector dentro de las alternativas vigentes.

3. Otro aspecto positivo para las participantes de la investigación fue el poder conocer lo que significa para la economía nacional su aporte como mujeres trabajadoras actualmente.

La única limitación de este trabajo investigativo, en una perspectiva futura, es la de poder mantener un financiamiento para continuar con investigaciones de esta naturaleza, ya que las ONG son muy vulnerables a que la cooperación internacional continúe valorando esta línea de trabajo.

A nivel de gobierno, aún es limitado el apoyo que se pueda conseguir, aunque hay perspectivas a través de SERNAM (Servicio Naional de la Mujer).

Conclusiones

A manera de conclusiones se podrían concretar las siguientes propuestas:

1. Toda elaboración de políticas públicas a nivel local, debe ir acompañada de investigaciones que entreguen conocimiento específico acerca de la realidad de la mujer.
2. Esta investigación debe ser de carácter participativo, puesto que debe contener la vivencia y el pensamiento de los sectores involucrados en esta política.
3. La variable género debe atravesar el conjunto de la investigación y debe tener un contenido expreso en el

marco teórico -las hipótesis-, el objeto de estudio y la estrategia de investigación.

4. La participación de la mujer es clave en la elaboración de políticas y en la ejecución de las mismas.
5. Se debe procurar una articulación dialéctica entre el carácter de respuesta a las necesidades sentidas de las mujeres y el avance en propuestas que generen condiciones de poder y de desarrollo integral para la mujer.

La participación de las montevideanas en el municipio

Silvana Bruera
Mariana González
Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay, CIESU
Montevideo - Uruguay

Presentación

La propuesta que aquí presentamos se inscribe en el programa Mujer y Desarrollo Local impulsado por IULA-CELCADEL. La misma plantea una investigación en esta área para el caso uruguayo. La participación de un equipo de CIESU en el Taller organizado por IULA sobre " Métodos de investigación de género y formulación de políticas municipales dirigidas a mujeres", en Quito, permitió una reformulación de la propuesta original.

La que aquí se presenta se apunta a estudiar el desempeño del rol comunal por parte de las mujeres en la ciudad de Montevideo, en el marco del proceso de descentralización que se apoya en la participación de los vecinos. Se plantea si el incremento de la participación de las mujeres con referencia a espacios territoriales responde sólo a intereses prácticos de género o posee un carácter estratégico. Así, interesa también identificar cuáles han sido "los motores" que explican dicho incremento, cuáles son sus horizontes y detectar aquellos aspectos que deberían ser tenidos en cuenta en el momento de formular políticas o intervenciones específicas.

Se parte de un marco general que ubica el tema de la situación de la mujer, los cambios económicos y políticos procesados en el continente y en el Uruguay, en particular. Alude a la participación de la mujer en ámbitos económicos, sociales y territoriales, las transformaciones de su rol y su relación con el estado. En la segunda parte, introduce los aspectos conceptuales que estarán involucrados en el estudio y que servirán de matriz teórica para la interpretación de la información que se manejará. Un tercer capítulo presenta la situación actual del Municipio de Montevideo en relación a las consideraciones de género y los puntos de arranque de este proyecto. Por último, se presenta la propuesta de trabajo que atiende a una descripción del contexto específico en que se desarrolla la actividad comunal de las mujeres, un estudio agregado de las comisiones vecinales, y un estudio de caso sobre el área temática de la Mujer en un Centro Comunal Zonal. La propuesta incluye una comparación entre éstos dos ámbitos en que se canaliza la participación comunal de las mujeres.

Consideraciones Generales

¿Por qué prestar especial consideración a las mujeres dentro del tema de las políticas municipales? ¿Cuánto incide el género en la ubicación social de las mujeres y su quehacer

diario? ¿Qué cambios ha sufrido su situación? ¿Cuáles son las primeras transformaciones por las que atraviesan los países del continente? ¿Cuánto repercuten sobre las mujeres?

Sin duda, plantear en líneas generales estos temas, de manera de ubicar la problemática que nos interesa enfocar en este proyecto resulta imprescindible. Explicitar las bases de las que partimos, y los aspectos que creemos se deben considerar, es un punto de arranque de la discusión que debe estar presente, así sea a modo de introducción y encuadre general.

Las políticas gubernamentales de ajuste, y aquellas que durante las últimas dos décadas apuntaron a la desestructuración del Estado de Bienestar en nuestro continente, afectan de manera especial a las mujeres.

Las políticas gubernamentales de ajuste, y aquellas que durante las últimas dos décadas apuntaron a la desestructuración del Estado de Bienestar en nuestro continente, **afectan de manera especial a las mujeres**. La reducción del presupuesto destinado a los servicios públicos, la disminución de inversiones en salud y educación significaron para la mujer no solo un incremento de trabajo en las actividades del hogar -sea para el cuidado a los enfermos o socializando a los niños- ¹sino también en las actividades extradomésticas. Así, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, se da en condiciones más desfavorables que la de los hombres tanto desde el punto de vista de la remuneración, como por los puestos a los que accede, colocándola como agente productivo en una situación desvalorizada. El alto porcentaje de mujeres en el sector informal refuerza también dicha situación.

Por otra parte, la mujer -en la prolongación de su rol reproductivo- ha buscado compensar la ausencia de servicios brindados tradicionalmente por el Estado; de esta manera, ha extendido una parte de las labores hogareñas al ámbito comunal. Las tendencias económicas -que se manifiestan más agudamente bajo los regímenes autoritarios que afectaron a varios de nuestros países- tuvieron consecuencias globales en la sociedad, que aún hoy se manifiestan y resultan una traba para el libre desarrollo social. La agudización de la crisis económica y, consecuentemente, la extensión y profundización de la pobreza, son lastres que nuestros países deben remontar desde la democracia. Sus soluciones deberán atender a los factores estructurales, sin duda, pero deberán fijar prioridades para maximizar los escasos recursos disponibles. De esta forma, parece importante observar las particularidades que muestra la pobreza en nuestros países y señalar que la atención diferencial de los sujetos se hace cada vez más necesaria.

¹ Neuma Aguilar (comp), "Las Mujeres y la Crisis Latinoamericana" en "Mujer y Crisis. Respuestas ante la Recesión", MUDAR, Nueva Sociedad, Caracas, 1990.

La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, refleja indudablemente los efectos de esa crisis, pero ha pasado a ser ya un elemento constitutivo de nuestra realidad. Como señalan investigadoras mejicanas², como respuesta a la crisis económica en América Latina, las mujeres, en especial las esposas, amas de casa y madres, han ampliado su contribución a la satisfacción de las necesidades básicas de los hogares mediante una estrategia múltiple.

En lo que se refiere a su participación económica, y particularmente en el mercado de empleo, no se explica en la génesis y permanencia, solo por las situaciones creadas por las políticas económicas. Es necesario poner énfasis en las condicionantes políticas, sociales y culturales de dicha incorporación, para cada uno de nuestros países. La condición de la mujer, así como las conceptualizaciones que se hacen en cada país sobre las cuestiones de género, resultan factores de importancia para entender, no solo la incorporación y permanencia en los espacios laborales, sino también su lugar e incidencia en diferentes planos.

Es sabido que salvo catástrofes los varones permanecen de forma sostenida en el mercado de trabajo a lo largo de toda su vida activa. Las tasas de actividad, para varones de 25 y 54 años, excede en general el 90%, cualquiera sea el país. Entre las mujeres, en cambio, el rango de variación es muy amplio, aún en situaciones similares en lo económico.³ Este sencillo dato pone de manifiesto las diferencias significativas que hombres y mujeres tienen como fuerza de trabajo, pero también levanta como problema, la necesidad de su consideración diferencial como sector social específico.

Esto obliga a la búsqueda de explicaciones particulares de cada matriz nacional, que atienda a su historia y su desarrollo social.

Sin duda, en la explicación de la participación económica de la mujer intervienen otros factores aparte de los económicos. Como expresa Orlandina de Oliveira,⁴ los cambios en el monto y tipo de participación femenina responden a múltiples aspectos que se manifiestan en diversos niveles de análisis el macroestructural, el institucional y el de las prácticas sociales.

Para el caso uruguayo según los datos de mediados de los 80', las mujeres significan un 33.1% de la Población Económicamente Activa. En Montevideo, dicho porcentaje asciende al 45%. Se trata, por lo tanto de una participación muy importante, que si bien se remonta a varias décadas, se ha visto notoriamente incrementada en los últimos 15 años.

La condición de la mujer, así como las conceptualizaciones que se hacen en cada país sobre las cuestiones de género, resultan factores de importancia para entender, no solo la incorporación y permanencia en los espacios laborales, sino también su lugar e incidencia en diferentes planos.

² Teresita de Barbieri y Orlandina Oliveira "La Presencia de las Mujeres en América Latina en una Década de Crisis" CIPAF, 1987, Méjico.

³ Por ejemplo: EE.UU. 46%, URSS 85%, Argentina 25%, Egipto 5%; siendo también amplias las variaciones dentro de cada país.

⁴ Orlandina de Oliveira, "Empleo femenino en Méjico en tiempos de recesión económica: tendencias recientes", en "Mujer y Crisis..." op. cit. 1990.

La recesión económica de los 80 no afectó la tendencia iniciada en el decenio anterior respecto al trabajo femenino.

Si prestamos atención al período que va de 1974 a 1986, es decir desde los primeros años de la dictadura hasta la salida de ésta, es posible diferenciar tres subetapas⁵ en el proceso de transformación económica y política que reconocen características diversas de la participación de la mujer. La primera etapa, llamada de "crecimiento prestado y autoritarismo" (74-80); la segunda, de "apertura política y recesión" (80-84); y, la tercera, de "reactivación económica y democracia".

Durante el período del "crecimiento prestado" es donde se registra el primer gran impulso de la orientación de la mujer hacia el mercado de trabajo. La respuesta de los sectores populares, imposibilitados de procesar demandas colectivas en forma organizada, fue el sobretrabajo familiar. Las jornadas laborales se incrementaron y las familias articularon estrategias de múltiples generadores de ingreso. En estas estrategias las mujeres jugaron un rol protagónico, asumiendo el comportamiento del "trabajador adicional" (Simeral 1979). Esta respuesta laboral de la mujer, como señala Suzana Prates, no parece resultar de un creciente sentimiento de autonomía o status, sino que parece responder a un aumento de la desesperación nacida del deterioro del ingreso familiar, confirmando lo señalado para otros casos de América Latina.

En la segunda subetapa (80-84), comienza el proceso de apertura política, a la vez que el salario real sigue su tendencia descendiente, como resultado de la recesión económica, pero también como consecuencia de la derrota de los militares en las dos instancias del proceso de apertura.⁶ A un salario altamente deteriorado se agrega, en estos años, una fuerte tasa de desocupación. Vale la pena señalar un hecho importante: la recesión económica de los 80 no afectó la tendencia iniciada en el decenio anterior respecto al trabajo femenino. Las mujeres se vuelcan al mercado de trabajo y experimentan un menor crecimiento relativo de la desocupación que los hombres. "Aún en un contexto de crisis y recesión, las mujeres parecen haber abandonado la postura de ejército de reserva cíclico, de factor de ajuste",⁷ o en otras palabras la de "trabajador desalentado" (Simeral, 1978).

En cuanto al tipo de ocupación, la experiencia histórica de los países de América Latina, sugiere que las mujeres son las que tienen mayores opciones de conseguir una actividad por cuenta propia por su condición de subordinación que las encajona en actividades que son estereotipos de su papel femenino.⁸ En la tercera subetapa considerada, la de

5 Suzana Prates "Participación Laboral Femenina en el Proceso de Crisis" CIESU, GRECMU 1987. Publicado en: "Mujer y Crisis..." op. cit. 1990.

6 Este período se inicia con un proceso de "deshielo", en 1980 se realiza el plebiscito constitucional donde los militares son derrotados. En 1982 se realizan las Elecciones Internas de los Partidos Políticos no proscritos, donde triunfan las tendencias opositoras al régimen vigente en ese momento y comienzan a vislumbrarse caminos de salida.

7 Suzana Prates, op. cit. 1987.

8 Entre 1981-1982, se observa que frente al crecimiento de la desocupación, la respuesta laboral de la mujer en Montevideo, se orienta hacia la ocupación "de refugio": el servicio doméstico. En ese bienio, las postulantes al servicio doméstico en Montevideo pasane 11.565 a 23.256. (Suzana Prates, op. cit. 1988)

reactivación económica, se constata una leve recuperación del salario real con el funcionamiento del sistema democrático de gobierno.

En la misma, sin embargo, las mujeres siguen en una situación subprivilegiada en el mercado de empleo: una cuarta parte de ellas se ubica en el servicio doméstico.⁹ No obstante, la participación laboral de la mujer "es ya un aspecto estructural de la dinámica económica y social del Uruguay actual",¹⁰ entre 1975 y 1985 la tasa de actividad de las mujeres se eleva un 24%, mientras que la de los hombres aumenta el 0.1%.

Esta creciente inserción de la mujer en el mercado de trabajo no ha significado ingresos salariales equivalentes a los masculinos, ni ha removido tampoco la división sexual del trabajo en la familia, ni en el mercado de empleo. Sin duda, entonces, aun cuando la tasa de actividad femenina es muy alta en nuestra ciudad, este indicador por sí solo no alcanza a expresar la situación real de la mujer. A pesar de que la condición de "ciudadano" se constituye en un referencial ideológico que reconoce pocas diferencias al interior de nuestra sociedad, la problemática de género está presente, requiriendo de un análisis y datos particulares, ya que muchas veces las cifras globales no la reflejan en toda su complejidad.

En cuanto a la **participación social y política de la mujer uruguaya**, esta también ha sufrido transformaciones importantes. Durante el período de facto, la política -negada como espacio de todos- se recluyó a la esfera doméstica y del vecindario.

"Frente al intento de desclasamiento de amplios sectores populares, por el gobierno militar, las mujeres no sólo salieron al mercado de empleo, también organizaron formas de resistencia silenciosa. Cooperativas "informales" de consumo y ollas populares; transformación del locus doméstico en locus político. Muchas se integraron a redes solidarias con familias de los presos políticos y exiliados. Su papel único de esposa y madre fue cuestionado por la nueva práctica política que imponía la dictadura. La sociedad se politizó y la política se socializó (Prates, 1984) y los grupos sociales, y las mujeres en ellos, resolvieron garantizar no solo su reproducción, sino su derecho ciudadano. Las mujeres entraron desde lo doméstico a lo público".¹¹

Un relevamiento realizado en 1986¹² muestra la existencia, en Montevideo, de al menos 37 organizaciones y grupos de mujeres. Los mismos cubren desde organizaciones de

En cuanto a la participación social y política de la mujer uruguaya, esta también ha sufrido transformaciones importantes. Durante el período de facto, la política -negada como espacio de todos- se recluyó a la esfera doméstica y del vecindario.

9 Tipo de ocupación de las mujeres activas en Montevideo (datos de 1986)

10 Prates, op. cit. 1987.

11 Prates, op. cit. 1987.

12 "Organizaciones y Grupos de Mujeres en Montevideo", Serie Repertorio, CIEDUR, Montevideo, 1986.

autoayuda, reivindicativas, o de capacitación, hasta los de formación y reflexión sobre las cuestiones de género. Dicho relevamiento muestra que la mayoría de estas organizaciones han sido formadas fundamentalmente a partir del 80.

La situación de crisis económica y social ha trascendido largamente los límites de una "coyuntura crítica". Como afirma Serrano¹³, para el caso de Chile, la imposición del modelo económico liberal configura un marco en el que el empobrecimiento de los sectores populares constituye una situación que ha dejado de ser parte del ajuste, para asumir rasgos de permanencia. Esto también se refleja en diversos comportamientos e iniciativas de las mujeres. Acciones y organizaciones que surgieron en ese contexto han pasado a ser una manera de vida que estructura identidades y visiones del mundo. "Estos comportamientos comprenden al conjunto de los sectores populares, pero descansan de manera muy importante sobre la mujer. Todos los estudios se han encontrado con el peso y el protagonismo que asume la mujer como soporte y actriz principal de una situación de vida que se ha visto redefinida por las nuevas pautas de inserción de los sectores más pobres en la vida social".

Para el Uruguay, una evaluación de la estructura de los ingresos familiares¹⁴ muestra que casi una cuarta parte (24,6%) de los hogares ganan menos de 3 salarios mínimos y alrededor del 40%, menos de 4 salarios mínimos. Para Montevideo, se encuentra que un 16,8% de los hogares perciben 3 o menos salarios mínimos, y el 26% cuatro salarios mínimos o menos. Sin embargo, estos datos no alcanzan a expresar la actual situación de los hogares en el país. Sobre la canasta básica actual existen estimaciones que oscilan entre N\$. 590.000 y N\$. 1.000.000. Esto quiere decir que todos los hogares con ingresos de hasta 8,5 salarios mínimos pueden encontrarse todavía bajo la línea de pobreza. Así, el 40% de los hogares montevideanos se encontrarían en esta categoría tomando la primera estimación de canasta básica.

Si se toma como indicador las necesidades básicas insatisfechas, debe señalarse que son estos hogares los que tienen el mayor número de niños menores de trece años.

Otro indicador importante es el alto porcentaje de hogares con jefas mujeres, sin cónyuge, y con hijos menores de 14 años.

Una encuesta realizada en Montevideo en mayo del 91¹⁵, muestra que el 17% de los hogares encuestados poseían

Todos los estudios se han encontrado con el peso y el protagonismo que asume la mujer como soporte y actriz principal de una situación de vida que se ha visto redefinida por las nuevas pautas de inserción de los sectores más pobres en la vida social".

13 Claudia Serrano, "Mujeres de sectores populares urbanos en Santiago de Chile" en "Mujer y Crisis..." op.cit. 1990.

14 En base a la Encuesta Continua de Hogares de 1989.15 Encuesta realizada por SUM Consult por encargo de KFW y GTZ de la corporación alemana.

15 Encuesta realizada por SUM Consult por encargo de KFW y GTZ de la corporación alemana

jefatura de mujeres, resultando levemente mayor que en el interior de la República (15%). Esta misma encuesta presenta información sobre los niveles de ingresos según el sexo del jefe de hogar".

Nivel de ingreso por jefe de hogar en Montevideo (en %)

Ingresos en SMN*	Hombres	Mujeres
Menos de 1	5,4%	16,7%
1 - 2	20,7%	20,0%
2 - 3	25,2%	53,3%
Más de 3	48,7%	10,0%
Total	100,0%	100,0%

* SMN - Salarios Mínimos Nacionales.

Estos datos ilustran claramente que la mujeres como jefas de familia tienen menos recursos que los hombres en las mismas condiciones, resultando además el eje de los hogares en situación de mayor riesgo.

Parece claro, para América Latina, que las nuevas condiciones impactan a la mujer de sectores populares en el nivel personal y familiar, en lo colectivo y en su relación con el Estado, fundamentalmente con el **Municipio**. Esta relación no logra romper con los roles prescritos para la mujer, que debe asumir la responsabilidad de cubrir las necesidades básicas en la familia. Así, las políticas sociales municipales que atienden a estas necesidades involucran de una manera especial a las mujeres. Es la mujer, por excelencia, la que se relaciona con las instancias municipales, y opera como correa de transmisión entre las políticas sociales y la familia. En este rol, sin duda, la actuación de las mujeres cuestiona los límites tradicionales entre lo público y lo privado. Si bien no se trata del "gran espacio público"¹⁶ donde se deciden los destinos nacionales, la mujer actúa en este espacio político comunal, que se ha visto revalorizado en el marco de las descentralizaciones estatales y de la acción de grupos de base territorial que presionan por la resolución de sus problemas. De esta forma, gestionando la satisfacción de las necesidades familiares, de manera gradual, la mujer comienza a convertirse en un sujeto político.

Los **Estados** latinoamericanos, en la mayoría de los casos, se constituyeron con antelación a la formación de las naciones, cumpliendo un papel de real relevancia en el desarrollo inicial de los países. En el Uruguay, concretamente, el aparato estatal se desplegó tempranamente, y formuló, desde comienzos de siglo una serie de políticas que atendieron al conjunto social, más allá

En el Uruguay, concretamente, el aparato estatal se desplegó tempranamente, y formuló, desde comienzos de siglo una serie de políticas que atendieron al conjunto social, más allá de la fortaleza con que surgieran estos reclamos desde la sociedad civil.

¹⁶ Serrano, op. cit. 1990.

En la mayoría de los hogares de bajos ingresos el trabajo de la mujer no solo incluye el trabajo reproductivo, requerido para garantizar el mantenimiento y reproducción de la fuerza laboral, sino también el trabajo productivo, generalmente como generadora secundaria de ingresos.

de la fortaleza con que surgieran estos reclamos desde la sociedad civil. Con un Estado de Bienestar que se prolongó por varias décadas y que logró cubrir efectivamente a una parte importante de la población, las áreas tales como la salud, la educación, la vivienda, la cultura, etc. Fueron provistas tempranamente por diversas políticas públicas, llegando a alcanzar estándares de vida relativamente altos en relación al resto de los países de la región. La cultura política que se conformó a partir de esta realidad, posee rasgos fuertemente estadistas, y pone énfasis en la igualdad, más allá de los cambios y las obvias transformaciones del contexto que la generaron. Esto resulta un obstáculo para las consideraciones de género en diversas políticas, ya que las mismas supondrían una discriminación positiva respecto a la mujer. Desde la sociedad civil, por otra parte, tampoco existe una presión suficiente, dada la cultura política dominante, para la incorporación de tales consideraciones.

Es posible afirmar que, en términos generales, las acciones del Estado a través de sus políticas sociales apuntan cada vez más a sectores específicos de la población. Las mismas son resultado de exigencias múltiples y contradictorias a las que el orden político debe responder en general, aspiran a compensar o igualar situaciones de desigualdad, apuntando a los más desfavorecidos fundamentalmente desde el punto de vista económico. Subyace así la idea de compensación de la sociedad global. Incluso, la inexistencia de una política pública, el "dejar que las cosas sigan su marcha" sin intervención estatal, es de por sí una política, que maneja siempre una construcción social imaginaria.

Aspectos Conceptuales

La situación antes descrita indica un nuevo papel de las mujeres en nuestras sociedades. Si bien la condición de subordinación no ha sido superada, es innegable la presencia de las mujeres en la vida social y productiva. Caroline Moser¹⁷ aporta un enfoque para la interpretación de los diversos roles que ha ido asumiendo la mujer en los países del tercer mundo, vinculándolos a sus necesidades e intereses tanto prácticos como estratégicos.

El presente estudio partirá de la propuesta de Moser en relación al triple rol de las mujeres, definido en los siguientes términos: "en la mayoría de los hogares de bajos ingresos el trabajo de la mujer no solo incluye el trabajo **reproductivo**, (las responsabilidades de la maternidad y crianza de los niños) requerido para garantizar el

17 "Planificación de género en el Tercer Mundo" enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género" Caroline Moser, mimeo.

mantenimiento y reproducción de la fuerza laboral, sino también el **trabajo productivo**, generalmente como generadora secundaria de ingresos. (...) Además, las mujeres están involucradas en **trabajos de gestión comunal** asumiendo a nivel del asentamiento local comunal en contextos tanto urbanos como rurales. Con la creciente inadecuación del Estado en la provisión de vivienda y servicios básicos, tales como agua y salud, las mujeres no son solo quienes sufren más, sino también quienes se ven obligadas a asumir las responsabilidades de la distribución de los escasos recursos para asegurar la supervivencia de su hogar.¹⁸ Esta autora, a partir de su experiencia en la planificación, propugna la urgencia de considerar, en función del triple rol, las diferentes necesidades de género en la formulación de las políticas.

"Las mujeres pueden tener en común intereses generales, pero estos deben ser llamados intereses de género, para diferenciarlos de la falsa homogeneidad impuesta por la noción de intereses de las mujeres (...) La distinción entre los intereses prácticos y estratégicos es de importancia fundamental, como lo es la distinción entre necesidades estratégicas y prácticas de género (...) Las **necesidades estratégicas de género** son aquellas formuladas a partir del análisis de la subordinación de las mujeres a los hombres, derivando de ellos los intereses estratégicos de género identificados para una organización de la sociedad más igualitaria y satisfactoria, alternativa a la que existe en la actualidad, en términos tanto de la estructura como de la naturaleza de las relaciones entre hombres y mujeres (...)

"En contraste, las **necesidades prácticas de género** son aquellas formuladas a partir de las condiciones concretas experimentadas por las mujeres en su posición de género dentro de la división sexual del trabajo, derivando de ello sus intereses prácticos de género por la supervivencia humana.¹⁹"

Vale la pena remarcar que, si bien partiremos de definiciones que se han formulado atendiendo a desarrollos teóricos o a comprobaciones empíricas, estas estarán en permanente revisión en la implementación de nuestra propuesta de trabajo, pudiendo ser ajustadas en la marcha.

Nos resulta imprescindible también, señalar los elementos conceptuales básicos en torno a los puntos principales que tocará el estudio, ya que los mismos implican opciones metodológicas. Así partiremos de algunas precisiones en torno al concepto de género y municipio que manejaremos, de manera implícita, en este trabajo.

Las mujeres pueden tener en común intereses generales, pero estos deben ser llamados intereses de género, para diferenciarlos de la falsa homogeneidad impuesta por la noción de intereses de las mujeres

18 Op. cit. pags. 4 y 5.

19 Op. cit. pags. 8, 9 y 10.

Para que el Estado funcione como funciona es necesario que haya del hombre a la mujer, o del adulto al niño relaciones de dominación bien específicas que tienen su configuración propia y su relativa autonomía

20 Michel Foucault, "Microfísica del Poder". Las Ediciones de la Piqueta, Madrid, 1979.

21 "El tema del género no se refiere a los hombres y a las mujeres, sino a la relación entre ambos y, en consecuencia, al modo como estas relaciones se construyen socialmente." Caroline Moser, "Planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género", citado por "Lineamientos Metodológicos" Documento para la discusión de María Arboleda, 1991.

22 Beatriz Schmukler, "Las estrategias de las madres en la negociación de los significados de género". Ponencia presentada al encuentro organizado por GRECMU "Investigación sobre la mujer e investigación feminista: balance y perspectivas de la década de la mujer en América Latina, Montevideo, diciembre 1984.

23 Si bien nos manejamos con algunos indicadores provenientes de datos secundarios que discriminan en función al sexo de los individuos, se deberán complementar con indicadores de carácter más cualitativo. En tal sentido, la definición básica de género con que nos moveremos impondrá una constante revisión de las fuentes en este sentido.

Hacer referencia al **género** significa pensar en una **relación de poder**. Bajo el influjo del pensamiento jurídico-filosófico, como ha señalado Foucault, el tema del poder se ha reducido, frecuentemente, al problema de la relación con "el Soberano". Apuntando en otras direcciones Foucault ha señalado: "Entre cada punto del cuerpo social, entre un hombre y una mujer, en una familia, entre un maestro y su alumno, entre el que sabe y el que no sabe, pasan relaciones de poder que no son la proyección pura y simple del gran poder del Soberano sobre los individuos; son más bien el suelo movedizo y concreto sobre el que el poder se incardina, las condiciones de posibilidad de su funcionamiento. La familia, incluso hasta nuestros días no es el simple reflejo, el prolongamiento del poder del Estado, no es la representante del Estado respecto a los niños, del mismo modo que el macho no es el representante del Estado para la mujer. Para que el Estado funcione como funciona es necesario que haya del hombre a la mujer, o del adulto al niño relaciones de dominación bien específicas que tienen su configuración propia y su relativa autonomía²⁰."

Este planteamiento resulta rico en tanto posibilita, en primera instancia, cuestionar al Estado como fuente única o como único punto de acumulación de poder. Esta perspectiva ha mostrado ya algunos límites de su fecundidad. Por otra parte, permite colocar en un lugar de especificación, al poder que emana del patriarcado y ubicar su "ámbito político" particular. Así, parece importante -desde la perspectiva de un proyecto que procura sensibilizar sobre la necesaria consideración de género en las políticas municipales- retener como entendido, que la problemática de género se constituye como problemática de poder.

Ella posee, además, un ámbito específico más allá del estrictamente público. Cuando se habla de género, entonces, se hace referencia a una **lógica relacional** que implica a los dos polos de dicha relación.²¹ Así contemplado, el **género se diferencia del sexo biológico** por ser una "forma de comportamiento moral y actitudes psicológicas y afectivas"²². Identificar sexo con género impide que se visualice la posibilidad de una revalorización de los vínculos²³. Por lo tanto -y más allá de los propósitos que se tengan con respecto a la situación de género- esta nos remite a una construcción cultural concreta, a un espacio temporal específico, a un estado de conciencia nacional.

Una perspectiva que involucre la condición social y el género, necesariamente deberá poner también atención a

los llamados **ciclos de vida**. Dichos ciclos condicionan de manera particular a las mujeres, tanto en su disponibilidad para diversas actividades, como para el desempeño de roles alternativos. De igual manera, que la "maternidad -justificación fundamental de todos los desempeños, prácticas y opciones- "naturaliza" el trabajo doméstico", dicha condición las convierte "en ejecutantes" obligadas de actividades que van más allá de la propia subsistencia²⁴.

Como muestran algunos trabajos empíricos, la mujer condiciona su "libertad" y sus obligaciones a estos ciclos de su vida y los de su familia. Analizar el **Municipio** y tomarlo como marco del análisis implica tener en cuenta un **territorio determinado, su sistema político y de decisiones, y los actores sociales**.

Se ha hablado de las instancias municipales como instancias privilegiadas para el desarrollo local y la participación activa de los ciudadanos en las decisiones, debido fundamentalmente a la escala que los mismos poseen. Sin duda, no se trata de una relación necesaria o mecánica, debiéndose analizar las diferentes realidades y los actores sociales que participan en ella.

En el caso de Montevideo en particular, difícilmente se puede pensar en términos de desarrollo local, y este problema también está presente si se considera el actual proceso de descentralización que impulsa la administración. Los territorios delimitados por cada uno de los Centros Comunales Zonales²⁵ no constituyen, por lo menos claramente, "localidades"; tanto si se piensa en sus elementos culturales, organizativos, económicos, etc. Como expresa Arocena "lo local cobra sentido particular en viejas naciones que se construyeron sobre la base de fuertes identidades locales previas a los fenómenos de gigantismo y concentración propias de las sociedades industriales".²⁶

Hablar de procesos locales significa hablar de **singularidad**, si bien esta no puede entenderse aisladamente: "la vida cotidiana, las relaciones interpersonales, no son un sistema real de relaciones locales separables de la totalidad social."²⁷ "Por lo tanto, la realidad estructural también debe estar presente en el análisis ya que la singularidad de lo local, de existir "nos plantea el difícil desafío de mantener una apertura total a lo particular y una capacidad de observación de las maneras como se inscribe lo universal en lo particular."²⁸

La disminución de las esferas de intervención del Estado que atraviesan nuestras sociedades, unidas al desarrollo de la sociedad civil nos enfrentan, por otra parte, a una doble

En el caso de Montevideo en particular, difícilmente se puede pensar en términos de desarrollo local, y este problema también está presente si se considera el actual proceso de descentralización que impulsa la administración.

24 Prates, Suzana "Nada se pierde, algo se transforma, algo sigue igual": la mujer en el trabajo manufacturero domiciliario" en "Mujer y Trabajo en América Latina", GRECMU, Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1986.

25 A efectos de llevar adelante la desconcentración y descentralización municipal, la actual administración ha dividido el departamento de Montevideo en 18 unidades menores, cada una con un coordinador designado directamente por el Intendente. Estas unidades han sido denominadas Centros Comunales Zonales.

26 José Arocena, ponencia introductoria al Seminario "Iniciativa Local y Desarrollo. Experiencias y Perspectivas en España y el Cono Sur" CLAEH, IDES, Fundación Pablo Iglesias, Montevideo, 31 de Julio al 3 de agosto de 1991.

27 José Luis Coraggio "La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular" Borrador para discusión presentado en el Seminario "Descentralización del Estado, Requerimientos y Políticas en la Crisis", Buenos Aires 9 al 11 de noviembre 1988.

28 José Arocena, 1991, op. cit.

realidad. Si por un lado el Estado es frágil para controlar la economía y planificar frente a la internacionalización e interdependencia crecientes; por otro lado, es demasiado fuerte y centralizado para ser sensible a los problemas de la población y a lo que sucede "en la calle". La **descentralización** en este sentido, se plantea como posible salida, si bien resulta claro que en sus contenidos no se trata de un concepto unívoco, y que merece un análisis detallado con el fin de aclarar de qué tipo de descentralización (y desconcentración) se trata y cuáles son los procesos a través de los cuales se implementa.

Es a nivel de la calle donde surgen los problemas, aunque no sea a este nivel que estén las soluciones para los mismos.

"Es a nivel de la calle donde surgen los problemas, aunque no sea a este nivel que estén las soluciones para los mismos. Pero la relación a nivel de calles resulta ineludible para el gobierno municipal. Cuanto mayor la complejidad y el tamaño alcanzado por la ciudad y su gobierno, menor la sensibilidad para los problemas de la calle"²⁹. La descentralización que se procesa en la ciudad de Montevideo se plantea como participativa, y busca crear sistemas alternativos a las burocracias centralizadas de modo de permitir liberar la potencialidad creadora y acercar el gobierno a los problemas de la ciudadanía. Esto supone, también, la existencia de iniciativas y de actores con poder de propuestas y de presión, y la posibilidad de surgimiento de procesos locales.

La construcción de la ciudad también se da, como señala Abranches, "de la calle al barrio, del barrio al distrito, y así en adelante,"³⁰ En esta construcción desde la calle hacia la ciudad, las mujeres no solo tienen presencia, sino que también han alcanzado niveles organizativos en diversos grupos comunitarios. La posibilidad de que las propias mujeres se transformen en **gestoras**, y que así "una política social (...) se convierta en una idea motriz para promover los principios de equidad, autonomía y crecimiento"³¹ podría estar potencialmente presente.

A nivel territorial, es también donde la división clásica entre el ámbito público y privado, que tradicionalmente se ha utilizado en estudios que refieren a la problemática de la mujer se ve cuestionada, en parte, ya que los límites se hacen difusos. Sin duda, esta difusidad colabora en el involucramiento de la mujer, que todavía encuentra dificultades de orden variado para insertarse y participar en el mundo de la "gran política". Las organizaciones de base territorial, sean de mujeres o para mujeres, o simplemente donde participa la mujer, en general giran alrededor de

29 Sergio H. Abranches: "Participacao Comunitaria no (Governo Municipal" IUPERJ, Rio de Janeiro, 1981.

30 Abranches, op. cit. 1981.

31 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas "La mujer en el Sector Popular Urbano", Santiago de Chile, 1984.

problemáticas muy cercanas al mundo de lo privado y que afectan directamente al cotidiano.

Desde el ámbito estatal se apunta a la mujer para la implementación de diversas medidas que atienden a la población más carente, pero lo hacen fundamentalmente en su condición de pobre y de "reproductora de pobreza", más que en su condición de mujer. La consideración de género en las políticas públicas queda así subsumida en por lo menos dos niveles: el **instrumental**, en tanto la mujer es correa de transmisión entre el Estado y la familia y el **conceptual**, ya que se la incluye en el universo de beneficiarios en su calidad de pobre³².

La Participación de las Montevideanas en el Espacio Municipal

En 1989, se configura en el Uruguay una situación inédita. Las elecciones de ese año hacen que por primera vez la izquierda uruguaya obtenga la jefatura del gobierno municipal de Montevideo. La capital del país, con más de la mitad de su población total, tiene así un intendente del Frente Amplio y un legislativo comunal con mayoría de esa coalición.

Desde la campaña electoral, el Frente Amplio se plantea descentralizar los servicios que la intendencia Municipal de Montevideo (IMM) presta a la comunidad e instrumentar, paulatinamente, una amplia participación de los vecinos en la gestión municipal. Este proceso se inicia con la creación de 18 Centros Comunales Zonales. Estos se inscriben en zonas delimitadas del departamento que poseen una gran diversidad social, económica y urbanística interna. De esta manera, las problemáticas que se destacan en ellos son múltiples, primando, no obstante, temas vinculados a la infraestructura y carencias que normalmente atiende la administración municipal.

Dado el énfasis sobre el carácter participativo de la descentralización, estos centros comunales tienen como uno de sus objetivos, integrar y dar un marco a las diversas organizaciones zonales presentes en su territorio. Las comisiones vecinales se constituyen como uno de los pilares fundamentales a través de los cuales se canaliza la participación.³³ Desde el propio programa electoral, el Frente Amplio destacó a estas tradicionales asociaciones montevideanas, como interlocutor y agente del proceso de desconcentración y descentralización.

Desde el ámbito estatal se apunta a la mujer para la implementación de diversas medidas que atienden a la población más carente, pero lo hacen fundamentalmente en su condición de pobre y de "reproductora de pobreza", más que en su condición de

32 La presencia de mujeres jefas de hogar con hijos menores a su cargo, es utilizado a menudo en nuestro país como un indicador de la pobreza. Además, de los indicadores referidos a ingresos, dicha opción parte de consideraciones tales como que la ilegitimidad de los nacimientos se asocia a indicadores como la instrucción: así, se registra en un 72% en madres sin instrucción y en un 57% en madres con primaria incompleta, hasta bajar a un 2% en madres con formación universitaria completa o incompleta. La tasa de mortalidad de los hijos ilegítimos nacidos en Montevideo en 1984 fue 3 veces mayor que la de los hijos legítimos.

33 En noviembre de 1991 se encontraban funcionando en el Departamento de Montevideo 372 comisiones vecinales, algunas de ellas fundadas a principio de siglo y otras de novísima creación.

La incorporación de un número creciente de mujeres a organizaciones que se inscriben en el territorio con un espectro amplio de reclamos y preocupaciones, da indicios de cierta permeabilidad de viejas estructuras a los sutiles cambios del contexto en este sentido.

El carácter de la descentralización, y algunas características que ha tenido la izquierda en nuestro país³⁴, probablemente hayan incidido en la creciente incorporación de las mujeres en las organizaciones vecinales. De alguna manera, se puede decir, que ha habido una tendencia a la feminización de las actividades vinculadas al territorio. Como lo demuestra un reciente estudio sobre las comisiones vecinales³⁵, estas organizaciones han visto incrementado el número de mujeres participantes, y aun más, el número de mujeres que ocupan cargos de responsabilidad en las mismas. Así, podría afirmarse, en los términos manejados por Moser, que este proceso ha significado un crecimiento del rol de gestión comunal de las mujeres. Este fenómeno se explica no solamente por el proceso de descentralización, sino que esta propuesta política municipal opera fundamentalmente como desencadenante o canalizador del tercer rol. La participación creciente de la mujer en los espacios comunales se relaciona con la agudización de la crisis económica y social que impone la búsqueda de diversas fórmulas compensatorias a nivel de las familias de bajos ingresos. Las mujeres asumen un cierto protagonismo a nivel comunal que les permite paliar la dureza de su situación económica.

Debemos considerar que en nuestro país, en el período posterior a la dictadura, se comienza a incorporar paulatinamente en espacios cada vez más amplios, la temática de la condición de la mujer. Diversas organizaciones trabajan no solo sobre cuestiones reivindicativas puntuales, sino también en marcos ideológicos globalizadores. Su tarea, aun incipiente, ha obtenido algunos frutos. La incorporación de un número creciente de mujeres a organizaciones que se inscriben en el territorio con un espectro amplio de reclamos y preocupaciones, da indicios de cierta permeabilidad de viejas estructuras a los sutiles cambios del contexto en este sentido. Sin pretender dar aquí una explicación de este fenómeno cuantificado en el estudio sobre las organizaciones vecinales, anotemos simplemente que en él confluyen factores de diverso origen que habilitan un desarrollo mayor del tercer rol enunciado por Moser.

La discusión del Plan de Presupuesto Quinquenal Municipal, se procesó con la participación de los vecinos, tanto de los que se encontraban vinculados a organizaciones territoriales, como de aquellos que no lo estaban. Estos primeros encuentros del aparato municipal con los vecinos de las diferentes zonas buscaban fijar las prioridades en función de un presupuesto acotado en sus recursos. Esta

34 La izquierda en nuestro país, contrariamente a lo que sucede en otros países de la región, prácticamente no discrimina por sexo, contando con un respaldo de militancia femenina importante, fundamentalmente a nivel de las bases. El discurso de la izquierda, por otra parte, recogió algunas inquietudes respecto a la condición de la mujer, si bien no todas se plasman a nivel programático, ni colman las expectativas de los grupos de mujeres involucradas en esta problemática.

35 El CIESU ha realizado en octubre de 1991 el segundo censo de comisiones vecinales, donde se incorporaron algunas preguntas referentes a la presencia de mujeres en las mismas, tanto a nivel de sus participantes como de sus dirigentes. Ver informe sobre resultados preliminares de González.

instancia dio como resultado una primera jerarquización de aquellos problemas que debían ser solucionados por la administración, que fue diferente para cada uno de los Centros Comunales. En este marco, los vecinos también discutieron algunos temas generales, como la problemática de la tercera edad, salud, vivienda, los jóvenes, el deporte, las mujeres, etc. Así, se crearon en cada Centro Comunal una serie de áreas temáticas que rescataban un espacio para la discusión de dichas problemáticas sin que estas comprometieran necesariamente recursos inmediatos. También en este caso, la aparición o no de algunos temas, dependió de la prioridad que fijaran los vecinos. El área de la mujer ha tenido una aparición importante en los 18 Centros Comunales.

De manera paralela, y por mandato del Intendente de Montevideo, se constituye, en el seno del Ejecutivo Departamental, una Comisión Central que tiene como cometido presentar una propuesta global para el abordaje de la problemática de la mujer. Esta comisión, que tiene carácter honorario, no fue constituida de manera inmediata a la asunción, sino que ha sido creada recién en el presente año. La misma está formada inicialmente por tres mujeres designadas directamente por el Intendente. Ellas, a su vez, llamaron a representantes de diversas secciones femeninas de organizaciones sociales y partidos políticos, así como a organizaciones propiamente de mujeres. Es a partir de este conjunto que se elaboró una propuesta de trabajo que abarca diferentes ítems. Las áreas temáticas de la mujer de los Centros Comunales estuvieron, hasta el presente año, sin coordinación horizontal ni vertical, funcionando de manera autónoma. Recientemente, se ha logrado coordinar las acciones en uno y otro plano.

A pesar de la existencia de estas áreas temáticas y de la constitución de la Comisión de la Mujer, esta problemática no ha estado jerarquizada por la actual administración. Tanto si se observa la presencia de consideraciones de género en las políticas municipales, la importancia del tema de la condición de la mujer en el discurso como la relevancia de su consideración al interior del propio aparato municipal, es notoria la insuficiente tematización y jerarquización de esta problemática específica. Si bien la mujer ha sido objeto de consideración a nivel de algunas políticas concretas (el ejemplo de la salud tal vez sea el más claro), estas consideraciones atienden la variable sexo, desde el punto de vista biológico, más que a la variable género.

Si bien la mujer ha sido objeto de consideración a nivel de algunas políticas concretas, estas consideraciones atienden la variable sexo, desde el punto de vista biológico, más que a la variable género.

Sin embargo, la presencia de mujeres en los niveles de mando tanto en el ejecutivo como en el legislativo comunal ha permitido la introducción de algunas consideraciones específicas en relación al género, resultando más influyente este hecho que la presencia de consideraciones de este tipo a nivel programático. Las coordinadoras zonales, responsables directas de los centros comunales, han mostrado cierta sensibilidad respecto a esta temática³⁶. Así, pueden observarse esfuerzos por vincular cuestiones tales como la salud, las áreas de recreación, el impulso a las organizaciones, etc. en las que dichas coordinadoras han tenido presente las diferencias entre hombres y mujeres en el aprovechamiento y potenciación de los recursos. A nivel del legislativo comunal, donde habitualmente la presencia del hombre ha sido ampliamente mayoritaria, se puede percibir un cambio tanto a nivel cuantitativo como cualitativo de la presencia e influencia de las mujeres. Notoriamente, el número de edilas, si bien aun son una minoría, se ha visto incrementado. Su influencia y decisión para impulsar consideraciones de género en todas aquellas medidas que se legislan desde la Junta Departamental de Montevideo, ha obtenido algunos frutos, que aunque parciales resultan alentadores en cuanto a sus posibilidades futuras³⁷. Concretamente, en el área de la política municipal de vivienda, recientemente el legislativo recomendó la consideración para un beneficio extra en términos de puntaje, para el acceso de aquellos núcleos de bajos recursos que tienen como jefe de familia a una mujer. Esto ha posibilitado que un conjunto de mujeres en esta situación se organizara y tuviera posibilidades reales de un acceso colectivo a viviendas recicladas. Sin duda, estos pequeños aportes en una política concreta permiten pensar en la satisfacción de necesidades estratégicas de género. Si bien apuntan en primera instancia a atender la carencia de vivienda como necesidad básica y por lo tanto, atender una necesidad práctica de género, habilita la satisfacción de una necesidad estratégica de género en tanto pone a estas mujeres en una nueva situación respecto a la propiedad misma de las viviendas, cuestionando la estructura de roles tradicional. Simultáneamente, la exigencia de relacionarse de manera organizada con la Intendencia sienta las bases para una posible profundización de una reflexión común sobre las condiciones que enfrentan no solo en su carácter de integrantes de sectores populares, sino también en su condición de género.

36 De los 18 coordinadores de los Centros Comunales Zonales, nombrados directamente por el Intendente, 7 son mujeres. Algunas de ellas, por otra parte, han estado vinculadas al movimiento feminista o a organizaciones que trabajan con mujeres.

37 Sin duda, ha resultado relevante para la consideración de género, el que el último mandato de la Junta Departamental (dura un año cada uno) estuviera presidido por una mujer que ha tenido trayectoria en diversas organizaciones de mujeres, demostrando interés y sensibilidad por esta temática.

Propuesta de Trabajo

Nos proponemos estudiar el desempeño del rol comunal por parte de las mujeres en la ciudad de Montevideo, en el marco del proceso de descentralización que se apoya en la participación de los vecinos. Se investigará el incremento de la participación de las mujeres con referencia a espacios territoriales, procurando analizar si el mismo responde solo a intereses prácticos de género o a alguno de carácter estratégico. Interesa también identificar cuáles han sido "los motores" que explican dicho incremento, cuáles son sus horizontales y detectar aquellos aspectos que deberían ser tenidos en cuenta en el momento de formular políticas o intervenciones específicas.

Será necesario entonces, enmarcar este fenómeno en el ámbito departamental. No se tratará de ingresar en todas las cuestiones que pueden estar relacionadas con el tema que nos preocupa. Procuraremos fundamentalmente, registrar cambios específicos en el contexto. Así veremos las modificaciones que se han producido en el legislativo comunal en cuanto a la proporción de mujeres electas en ese cuerpo; también se considerarán las posibles instancias de coordinación y acuerdo entre estas, al margen de su pertenencia político-partidaria. Por otra parte, en el ámbito del ejecutivo, se impone el análisis de la presencia femenina en los cargos de máxima responsabilidad de los Centros Comunales Zonales. En tal sentido, importa rescatar e historizar los antecedentes de estas mujeres en su incorporación a la vida pública. Con el fin de investigar la participación de las mujeres en el ámbito territorial, se atenderá a dos planos diferentes donde esta se manifiesta: las comisiones de vecinos y el área temática sobre la mujer dentro de los Centros Comunales Zonales. Sabemos que estos dos planos no resultan excluyentes en términos de la participación de las mujeres. Por tal motivo, nos detendremos también en conocer la extensión que adquiere la doble participación en las mismas, cómo incide una sobre otra, así como las posibles exclusiones de uno y otro plano.

Se trata de dos instancias diferentes: las comisiones de vecinos son organizaciones reivindicativas de muy amplio espectro, relativamente autónomas, que poseen una larga tradición en la ciudad. El área de la mujer dentro de los Centros Comunales, es por su parte, un espacio creado desde la actual administración, que se propone como un ámbito de discusión y colaboración sobre esta temática específica. Ambas instancias juegan papeles importantes en

El área de la mujer dentro de los Centros Comunales, es por su parte, un espacio creado desde la actual administración, que se propone como un ámbito de discusión y colaboración sobre esta temática específica.

el proceso desconcentrador y descentralizador de la intendencia Municipal de Montevideo.

A través de este estudio se procurará responder fundamentalmente a las siguientes preguntas:

- * Efectivamente, ¿se puede hablar de una nueva presencia de las mujeres en las actividades comunitarias como expresión del desempeño del tercer rol, según lo conceptualiza Caroline Moser?
- * ¿Qué implica que se haya incrementado desde el punto de vista numérico la presencia de mujeres en los espacios comunales? ¿Por qué se produce este incremento; a que tipo de intereses prácticos o estratégicos responde? ¿Cuáles son sus motores?
- * ¿Existe un periplo común para las mujeres en su desempeño del rol comunal? ¿Podría hablarse de estructuras organizativas más adecuadas para que las mujeres se involucren?
- * ¿Desde dónde son convocadas las mujeres y que concepción, sea implícita o explícita, anima a la administración municipal cuando crea espacios participativos para la mujer?
- * ¿Los espacios comunales de participación de las mujeres, sean vecinales o temáticos, resultan ámbitos estancos o, por el contrario, transgreden sus límites trasladando experiencias y preocupaciones?
- * ¿Qué consideraciones debería atender la administración para que sus iniciativas en los Centros Comunales apuntaran a una atención de las necesidades estratégicas de género? ¿Existe reflexión, en este sentido, entre aquellas que participan activamente en el área temática de la mujer de los Centros Comunales?

Cómo se llevará adelante el estudio

1. Para conocer la evolución de la presencia femenina en el legislativo comunal, se analizará el número de mujeres electas en las últimas 3 elecciones (1971, 1984, 1989). Esta información será tomada, en primera instancia, de los registros de candidatos; pero también se tomará en cuenta la efectiva provisión de los cargos durante esos períodos, sabiendo que existen algunas diferencias entre la nómina de electos y la provisión efectiva de cargos. Esta última

información deberá ser aportada por las actas y registros de la Junta Departamental de Montevideo.

Por otra parte, se indagará la existencia de espacios de mujeres legisladoras creados en dichos períodos: cuándo surgieron, a qué sectores políticos respondían sus integrantes, cuáles fueron sus propósitos y logros obtenidos, por quién estuvieron impulsados o liderados, etc.

A estos efectos, se tomarán las fuentes secundarias disponibles, complementándolas con entrevistas a informantes calificados que hayan participado en esas legislaturas.

2. En el ámbito del ejecutivo comunal, se estudiará en primera instancia algunos datos básicos de los encargados de los Centros Comunales (sexo, edad, educación, antecedentes de vínculos con organizaciones sociales, etc.) y su preocupación y atención por algunas consideraciones de género en las acciones que llevan adelante en su Centro en relación a la comunidad (sea en la proyección de un área verde en el territorio, en planes de salud, recreación, demandas de infraestructura, etc.). Para ello se confeccionará una pauta estructurada de entrevista, que se aplicará a los 18 encargados de los Centros Comunales. Interesa conocer si existen diferencias entre los responsables en relación a esta temática y detectar algunas variables explicativas de estas diferencias.

Las coordinadoras zonales serán objeto de entrevistas en profundidad. En estas se buscará historiar su trayectoria e involucramiento en otras instancias sociales. Se tomará en cuenta los resultados del cuestionario aplicado a todos los coordinadores, con el fin de profundizar en esta oportunidad, sobre algunos aspectos que puedan resultar relevantes respecto a la problemática que nos ocupa.

3. En el estudio sobre la incorporación de las mujeres a las organizaciones vecinales, contamos con los datos aportados por los dos censos realizados por CIESO a las comisiones de vecinos de Montevideo. El primero fue realizado a fines de 1988 y el segundo, en octubre de 1991, permitiendo observar un continuo temporal relevante. En base a esta información se procurará constatar si existen cambios significativos en el número de mujeres que participan de manera regular en ellas, así como también los cambios cuantitativos en la representación y dirección de estas asociaciones.

Pero nos parece importante buscar indicios sobre posibles cambios en el carácter de estas organizaciones. Así nos preguntaremos si el crecimiento en el número de mujeres

que se integra en las comisiones vecinales ha producido cambios en estas o si, por el contrario, ha sido la reformulación de algunos aspectos de estas organizaciones lo que permitió un más amplio acceso de mujeres. Se buscará asimismo detectar posibles características diferenciales en las comisiones donde participa una mayoría de mujeres y/o mujeres en la directiva. Sabemos que estas organizaciones son polivalentes en sus reclamos, y que estos fundamentalmente apuntan a satisfacer necesidades inmediatas que pueden relacionarse con las llamadas necesidades prácticas de género. Sin embargo, también sabemos que por la vía de la organización de las mujeres en torno a las necesidades prácticas puede llegarse a la elaboración de intereses estratégicos.

Las áreas temáticas sobre la mujer serán atendidas, en primera instancia, a través de un relevamiento en los 18 Centros Comunales.

Este punto será analizado a través de entrevistas a algunos informantes calificados que serán seleccionados en atención a la información que maneja el último censo referido.

4. Las áreas temáticas sobre la mujer serán atendidas, en primera instancia, a través de un relevamiento en los 18 Centros Comunales. Se detectará la extensión de estas en las diferentes zonas así como también sus puntos centrales de discusión, el número promedio de participantes, estilos de trabajo, sus formas iniciales de constitución, su vínculo con la Comisión Central de la Mujer, etc. Una vez obtenida esta información, se seleccionará un Centro Comunal que será utilizado como estudio de caso; se buscará que cumpla además con requisitos tales como una densidad organizacional suficiente y que estén representados los sectores populares. Una vez seleccionado el Centro Comunal, se seguirá el trabajo del área procurando contestar las preguntas arriba indicadas. Nos proponemos participar de manera activa en las reuniones introduciendo en las sesiones algunas de las temáticas que mueven a este proyecto. Se analizará, asimismo, el perfil de las integrantes del área. En este estudio de caso la reconstrucción de las experiencias, la motivación en las integrantes, sus objetivos explícitos e implícitos, así como su capacidad de influencia en el ámbito territorial que las convoca, serán puntos de interés.

Se profundizará la descripción, comparativa, de las comisiones vecinales que actúen en el Centro Comunal donde se realice el estudio de caso, con el fin de conectar conceptualmente estos dos ámbitos diferentes de participación comunitaria de las mujeres, para atender a las preocupaciones antes expresadas.

Argentina: pertenencia a un género y municipio (Proyecto de Investigación)

Patricia Altamirano

Alejandra Mamblona

Universidad Católica de Córdoba, Instituto de Ciencias de la
Administración.

Centro de Investigaciones y Perfeccionamiento en Administración
Pública, CIPEAP.

Córdoba - Argentina.

Introducción

Argentina es el segundo país de América del Sur (luego del Brasil) de mayor población absoluta. La población urbana es de aproximadamente el 65%. Nuestro país se polariza entre Buenos Aires y el interior, intentos políticos no logran revertir esta tendencia generada en los años 30 (época en que se consolida el sistema de comunicación terrestre del país).

De acuerdo a la Constitución de 1853, oficialmente en vigor, Argentina es una República Federal de tipo presidencialista. Políticamente está dividida en un Distrito Federal, 22 provincias y un territorio nacional.

Es el segundo país de América del Sur (luego del Brasil) de mayor población absoluta. La población urbana es de aproximadamente el 65%. Existiendo una alta concentración demográfica y económica en la provincia de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires. Allí se sitúa también la sede del poder central. Nuestro país se polariza entre Buenos Aires y el interior, intentos políticos no logran revertir esta tendencia generada en los años 30 (época en que se consolida el sistema de comunicación terrestre del país).

El restante de la población urbana se encuentra concentrado en ocho ciudades importantes de las cuales Córdoba es la segunda a nivel nacional.

Destacamos que dentro del interjuego de división de poderes, el poder ejecutivo concentra mayor poder de decisión dado el carácter presidencialista que caracteriza la administración del estado.

El sistema político es federal, lo que otorga autonomía a cada provincia. Dicha autonomía política y administrativa se destaca en los municipios. También se repite el mismo esquema de poderes a nivel local.

Durante las últimas cinco décadas, atravesadas por la inestabilidad económica y política, el país ha pasado por regímenes militares y conquistado finalmente, la democracia.

Mencionaremos dos rasgos que estructuran la realidad argentina y que influyen sobre el desarrollo de los municipios: los procesos de urbanización y la creciente migración rural.

Argentina continúa siendo un territorio de preminencia agrícola-ganadera, mientras que la industrialización de la década del 40 y los procesos de crecimiento económicos han producido grandes concentraciones urbanas.

A fines de los años 50 la radicación de capitales extranjeros en la industria generó una serie de cambios importantes y el desarrollo de ramas enteras de la industria con el incremento de los servicios públicos.

Durante los sucesivos gobiernos militares impusieron una reestructuración económica, que junto con la crisis económica de mediados de los 70 desarticuló el papel del sector

manufacturero con una desindustrialización creciente y reorientó las políticas públicas.

La pauperización de las zonas rurales ha generado un fenómeno de migración interna, desde las zonas pobres y de los países limítrofes hacia las ciudades donde se producían procesos de industrialización relativamente importantes.

Paulatinamente, el nivel de los salarios reales de los trabajadores se ha ido deteriorando, acompañado de una profunda reorganización del sistema de servicios públicos ofrecidos a dicha población, prioritariamente a través de los municipios. A esto se agrega el incremento del índice de desempleo y recesión.

La vida municipal es impulsada por los procesos de descentralización nacional y, fundamentalmente en las zonas del interior del país, éstos se hacen cargo lentamente de las demandas de la población cercana o comprendida dentro del ámbito de su incumbencia. Pasando a constituirse en ejes de la actividad social de grandes zonas del país.

Se verifica una tendencia a la descentralización del gobierno nacional hacia las provincias y de éstas hacia los municipios, primordialmente en los servicios básicos (salud y educación).

La capacidad económica de los municipios no ha variado y las partidas presupuestarias para responder a estos nuevos servicios a prestar no son atendidas desde el gobierno central. Esto nos grafica la precariedad con que enfrentan muchos municipios las demandas y necesidades de la comunidad.

Mujer, trabajo y municipio

Entre 1980 y 1988, las mujeres incrementaron su participación en forma muy significativa en todos los ámbitos de participación y, particularmente, en el laboral.

Mientras la recesión estancó el mercado de trabajo, aumentó el empleo femenino, confirmando una tendencia que se verifica desde ya 20 años a esta parte.¹

Tomando una clasificación de acuerdo con el nivel de ingreso familiar, las mujeres que provenían de hogares de bajos ingresos aumentaron su participación en un 40%, las provenientes de hogares de ingresos medianos y altos continuaban ingresando a la fuerza de trabajo en un porcentaje de 40% y 20% respectivamente.²

La vida municipal es impulsada por los procesos de descentralización nacional y, fundamentalmente en las zonas del interior del país, éstos se hacen cargo lentamente de las demandas de la población cercana o comprendida dentro del ámbito de su incumbencia.

Mientras la recesión estancó el mercado de trabajo, aumentó el empleo femenino, confirmando una tendencia que se verifica desde ya 20 años a esta parte.

1 Ministerio de Trabajo (1986) "El terciario Argentino y el Ajuste de Mercado de Trabajo Urbano Proyecto Argentino".-

2 "Encuesta permanente de hogares", INDEC, zona del Gran Buenos Aires y partidos. (1988).-

El descenso en el nivel de ingreso familiar sirvió de incentivo para el aumento de participación de las mujeres en la vida laboral.

Por otro lado, el desempleo crece también de forma dispareja según géneros afectando primordialmente a los hombres y, en relación al tipo de ocupación, la mujer ve su participación incrementada en ramas caracterizadas tradicionalmente como femeninas.³

El descenso en el nivel de ingreso familiar sirvió de incentivo para el aumento de participación de las mujeres en la vida laboral. Produciéndose cambios en la forma de estructuración del empleo femenino, se expandió el trabajo en el sector de servicio doméstico, mientras se contrajo el trabajo asalariado, centrándose este último en dependencias estatales y municipios.

Se destaca la desprotección laboral de las asalariadas, facilitado por la descentralización de la producción en el sector privado y el trabajo temporal en el sector público.⁴ En 1980, el 8% de las mujeres asalariadas estaban desprotegidas de seguridad social, y en 1989 este porcentaje se eleva al 24%.

De todos modos, el ingreso promedio de los asalariados varones continuó superando al de las mujeres.

Un punto clave de nuestro análisis es detectar que esta situación no afecta a todos por igual, y sus consecuencias se muestran de forma diferenciada en hombres y mujeres.

El deterioro en sectores como la salud y la educación afecta fundamentalmente a las mujeres que ven su tarea doméstica doblemente sobrecargada (dado el rol de reproducción). Desde otra perspectiva, esto condiciona su rol productivo y como agente comunal.

La importancia de la mujer en la vida económica y social, ha ido en aumento conjuntamente con el acceso a los puestos en la administración, posiciones de poder, liderazgo y dirección ya sea por el canal de elección popular o por desarrollo de su propia carrera dentro de estos organismos.

Esta incorporación ha permitido pensar el espacio del trabajo como el lugar donde se desarrolla un proceso de socialización, formación de valores y modelos cognoscitivos. Procesos mediante los cuales se construyen aquellas significaciones sociales y representaciones que hacen posible los cambios sociales.

Surge la interrogante en el sentido de si las transformaciones ocurridas en el período en razón del creciente aumento de la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo configuran una situación efectiva de cambio en su condición social o de

La importancia de la mujer en la vida económica y social, ha ido en aumento conjuntamente con el acceso a los puestos en la administración, posiciones de poder, liderazgo y dirección ya sea por el canal de elección popular o por desarrollo de su propia carrera dentro de estos organismos.

3 INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, (1989). "Encuesta sobre trabajo asalariado 1988"

4 Galin, P. (1988) "El empleo precario en la Argentina". CIAT-OIT. Ministerio de Trabajo.-.

cambio en la estructura de los lugares de trabajo que se adecúen a la presencia de la mujer.

En tanto se le han asignado nuevos roles y posiciones lo masculino y lo femenino han ido adquiriendo centralidad como criterios a destacar en la construcción de identidad social⁵.

Abogando por la consecución de políticas, que reconozcan la relación de géneros es imprescindible encararlo como una tarea de hombres y mujeres. Por lo tanto, una mirada unidimensional (la perspectiva patriarcal) no solo es injusta con las mujeres, sino también disminuye la calidad de vida general y del hombre, en particular.

De otro lado, es necesario consignar la falta de información sistematizada oficial de datos básicos sobre la temática de mujer y municipio en la Argentina.

Dado que la variable género no ha sido de importancia dentro de las políticas públicas formales, no existen datos diferenciados. Pero, los movimientos nacionales que se han desarrollado principalmente con la influencia y participación de la mujer en las últimas dos décadas han logrado afectar a las distintas administraciones. Esto se evidencia en la creación de innumerables ONG's y grupos de base⁶ que incluyen las variables de género o se dedican a problemáticas del estilo.

Dentro de las iniciativas estatales se destaca la creación de instancias coordinadoras de Políticas Públicas para la mujer, intentando articular las iniciativas informales que existen hoy tanto desde el interior de las administraciones gubernamentales locales, como desde las organizaciones femeninas que bregan por mayor participación en los espacios de poder y decisión.

Temática a investigar

Nos encontramos en estudios de tipo exploratorio acerca de mujeres que ingresaron en la fuerza de trabajo y se incorporaron como asalariadas en los Servicios Sociales y en la Administración Pública. El estado y los municipios, en proporción, se convertían en el principal empleador de maestras, empleadas administrativas.

Dentro de lo local, la administración y gobierno municipales desempeñan un papel articulador de las iniciativas comunitarias. Por ello, es prioritario intervenir en el reconocimiento a nivel municipal de lo genérico y de la

Es prioritario intervenir en el reconocimiento a nivel municipal de lo genérico y de la mujer como agente social dinamizador, a través de acciones que hagan posible la formulación de políticas capaces de articular las similitudes divergencia de género.

⁵ Heilbrunn M. "Género y Condición Femenina" Mujer y Políticas Públicas.

⁶ Articulación: Movimiento de base, ONG. Encuentro de Entidades no gubernamentales para el desarrollo, 1989. Fundación Inter Americana IAF.

⁷ Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la mujer, Programa Estado y Mujer Presidencia de la Nación. Secretaría de la función pública, Instituto Nacional de Administración Pública. 1991.- Argentina.

mujer como agente social dinamizador, a través de acciones que hagan posible la formulación de políticas capaces de articular las similitudes y divergencias de género.

Debemos producir los cambios en el municipio tendientes a propiciar la igualdad y plena participación de la mujer en la vida local.

Al no producir estos cambios son las mujeres y las posibilidades de desarrollo local (que incluye hombres y mujeres) las instancias más afectadas, dado que no se utilizan los recursos que un sector de la sociedad posee.

Para posibilitar la formulación de políticas públicas que breguen en pos de las necesidades estratégicas de la mujer, es necesario (como una vía posible) partir de afectar a las mujeres que hoy ocupan cargos de toma de decisión dentro de los poderes locales.

Si bien la presencia de la mujer no garantiza la inclusión del género dentro de las políticas públicas, creemos que es la vía más fructífera para encarar los cambios.

Por ello, planteamos el rol de la mujer en posiciones políticas de elección, propuestas a nivel de gobiernos locales (concejales, intendentes, etc).

Este intento de sensibilizar a los gobiernos locales sobre la necesidad de plantearse las cuestiones de género ligadas a las del desarrollo local está esbozado a través de la posible intervención de las propias mujeres.

La importancia de trabajar sobre problemas relevantes que poseen entidad teórica propia está centrada en la actualidad que les es conferida a través de las prácticas sociales y el incremento y cambio del lugar de la mujer en estos procesos.

Metodología

Existe una forma particular de abordaje desde la perspectiva de género que se deriva en una propuesta general de metodologías aplicables tanto a procesos de desarrollo como a la importancia de la participación local de la mujer.

La importancia de trabajar sobre problemas relevantes que poseen entidad teórica propia está centrada en la actualidad que les es conferida a través de las prácticas sociales y el incremento y cambio del lugar de la mujer en estos procesos.

Destacando la reflexión sobre lo masculino y lo femenino y la crisis de los modelos sexuales en las ciencias sociales, el análisis de género no puede abordarse desde un solo campo disciplinario dado los complejos entramados históricos, psíquicos, sociales, políticos, ideológicos y económicos que se articulan para definir la condición femenina.

Incorporar una metodología que se relacione con modelos cognoscitivos que prioricen las estrategias o paradigmas femeninos. Promover las incógnitas sobre la variable género situándonos desde la perspectiva de la mujer y no, como tradicionalmente las ubicamos desde la visión del hombre, centrándonos en las representaciones sociales que los sujetos con diferenciación por géneros poseen y transmiten socialmente.

Por ello, la articulación entre perfil nacional y estudio de caso con divulgación de conclusiones y afectación y sensibilización de actores sociales, no solo constituye una metodología de investigación sino de desarrollo de procesos sociales.

Perfil Nacional: Diagnóstico de la Relación de la Mujer-Municipio-Desarrollo Local

Siguiendo con los lineamientos metodológicos propuestos por IULA-CELCADEL, pretendemos abordar el perfil nacional priorizando los siguientes objetivos.

Objetivos generales

- Contribuir a la comprensión de las formas con que el pertenecer a un género afecta al proceso de socialización dentro de un municipio.
- Proporcionar información sobre y desde una visión de género, del desarrollo regional municipal y de la inserción y participación de la mujer, detectando la estratificación sexual jerarquizada dentro de la estructura social, y en la conformación de los gobiernos locales.
- Incrementar la conciencia de género en las autoridades a fin de dinamizar los procesos de desarrollo local y profundización de la democracia, incorporando demandas de género en las políticas locales.

Se debe incrementar la conciencia de género en las autoridades a fin de dinamizar los procesos de desarrollo local y profundización de la democracia, incorporando demandas de género en las políticas locales.

Objetivos específicos

- Conocer las formas como se constituyen las relaciones de género en términos de roles y papeles, teniendo en cuenta las variables contextuales. Reconocer el sistema de relaciones sociales como sistemas locales de poder.

- Crear y acrecentar herramientas que permitan visualizar la presencia de la mujer en el ámbito de los municipios, en término de necesidades y roles.
- Describir la situación de los municipios a nivel nacional discriminando la información a través de la dimensión de género.
- Incorporar hipótesis de trabajo sobre instrumentos conceptuales y operativos a través de los cuales sea posible incorporar demandas de género en las políticas locales.

Estudio de Casos en Municipios de la Provincia de Córdoba

Elección de los Casos

El municipio es la instancia de gobierno más cercana a los ciudadanos y el lugar donde se aprecia una mayor presencia de la mujer.

El foco del presente estudio de casos es la descripción y el análisis de las historias de desarrollo que afecten a mujeres y hombres en puestos de toma de decisión en los municipios y que afecten directamente las necesidades estratégicas de género.

Las transformaciones de contextos históricos enmarcan los casos, dando como resultante la articulación entre las transiciones, etapas y las características de las organizaciones comunales de las cuales son miembros, con las transformaciones sociales económicas y políticas que condicionan el campo de posibilidades para la elaboración de estrategias y proyectos vitales de estas mujeres y hombres, representantes de la comunidad local.

En este caso tomaremos como referencias municipios de la provincia de Córdoba donde se están llevando adelante con éxito propuestas que reformulan y vigorizan las necesidades estratégicas.

Objetivos

Generales

- Conocer el rol de la mujer en posiciones de toma de decisión a nivel de los gobiernos locales.
- Tipo de liderazgo dentro de su organización, como formas particulares de intervención para la resolución de problemas, desde una perspectiva comparativa según sexos.
- Generar instancias de crecimiento y desarrollo de las mujeres en puesto de toma de decisión.
- Reconsiderar la existencia (posible) de modelos alternativos de gestión comunal y desarrollo social. La mujer como portadora de propiedades que potencian las posibilidades de crecimiento de capacidades comunales. Promoción de la solidaridad social e incremento de la calidad de vida.
- Elevar y reforzar la capacidad para afrontar la promoción de la participación femenina en los ámbitos locales.

Específicos

- Discriminar cómo afecta el género en la forma de transmisión de las estrategias de desarrollo de carrera. Formas de toma de decisión diferenciadas por género y las estrategias de supervivencia y desarrollo en la organización.
- Destacar la percepción subjetiva del individuo en su relación genérica. Cómo son las repercusiones que esas características tienen en el proceso de socialización micro-institucional.

Cómo se articulan los tres roles (reproductivo, productivo y de gestión comunal) en este caso, destacando la desvalorización del rol productivo en la mujer y las dificultades de liderazgo femenino, en tanto lugar ocupado tradicionalmente por el hombre.
- Destacar en el desarrollo de carrera de una mujer los intereses genéricos, prácticos y estratégicos.
- Detectar cómo está construida la representación de estos intereses estratégicos, como caminos que pretenden afectar la situación de subordinación de la mujer.

Se debe destacar la percepción subjetiva del individuo en su relación genérica. Cómo son las repercusiones que esas características tienen en el proceso de socialización micro-institucional.

- Diferenciar los recursos femeninos y masculinos que se emplean para el desarrollo de su carrera y de la comuna y que propician el incremento de las necesidades estratégicas e intereses de las mujeres

Actividades Propuestas

Perfil Nacional:

1.- Revisión bibliográfica:

Recolección de bibliografía y estudios que en nuestro país hayan destacado o advertido la dimensión de género en un entrecruzamiento con lo local. Utilización de fuentes de información posible (estudios, estadísticas e investigaciones en curso).

2.- Análisis de Datos Estadísticos:

Dando importancia a los distintos momentos históricos en términos de proceso y contextualizando estos datos en las variables de tipo macro.

Revisión del último censo nacional realizado en 1991 desagregando los datos demográficos por sexo.

Realizar una comparación con los datos ya trabajados del censo del año 1980, tomando en consideración a aquellos datos que nos remitan directamente a consideraciones de género en términos de roles reproductivo, productivo y de acción comunal articulados con las necesidades estratégicas y básicas.

Considerando importante:

- a. Cantidad de población diferenciada por sexo, edad, educación, etnia, nivel socio-económico.
- b. Mujeres jefas de familia, tipo de conformación familiar.
- c. Población que participa en la fuerza de trabajo. Tipo de participación por sexo, edad, permanencia en el mercado laboral, nivel de educación, situación familiar, diferencias regionales.
- d. Dispersión dentro del mercado laboral, por sector de actividad, ingresos diferenciados por sexo.
- e. Índices de migración entre regiones. Cambios de residencia habitual.

Todas estas revisiones serán precedidas de una crítica a las fuentes, destacando la inclusión del género en las mismas o su exclusión o invisibilidad aparente, proponiendo, además, ante la falta de información, formas de llegar a la misma con una economía de recursos.

3.- Relevamiento:

Realizar un relevamiento en base a los resultados de las últimas elecciones, u otra fuente relevante, detectando el porcentaje por género de acceso a las máximas jerarquías en el ejecutivo municipal y puntuando la presencia femenina en puestos de toma de decisión.

- Diferenciada por región (urbana y rural), nivel económico, cantidad de población.
- Sector político de pertenencia, cambios producidos desde la última elección comunal.
- Características de estas mujeres como: edad, nivel cultural, social, situación social y familiar.

4.- Difusión:

Desarrollar una red de comunicación e información de experiencias municipales exitosas desde una perspectiva de género con proyectos, que como éste, intenten abordar el tema de mujer y municipio.

Este centro o red informática de datos se articulará a las otras participantes del proyecto Mujer y Desarrollo Local. Informando también a los municipios de este banco de datos. Cabe acotar que esta red existe en la actualidad y podrá ser impulsada desde este proyecto.

Además, se posibilitará la apertura de un espacio local de intercambio de experiencias e información articulado con los seminarios internacionales y sus réplicas.

5.- Análisis de la información recogida y elaboración del informe parcial:

En base a los elementos recogidos se procede a jerarquizar las dimensiones que consideremos representativas, graficando a través de cuadros las variables desarrollo local y género interrelacionadas con los tres roles y las necesidades.

Además, se debe destacar, en el caso de cuadros comparativos, las diferencias que el acceso a la democracia ha implicado como contexto y de desarrollos locales continuados e integrales en el tiempo.

En base a los elementos recogidos se procede a jerarquizar las dimensiones que consideremos representativas, graficando a través de cuadros las variables desarrollo local y género interrelacionadas con los tres roles y las necesidades.

Esto generará una serie de indicadores que, estableciendo diferencia de problemas experimentar, guíen las acciones comunales, por el conocimiento de pautas, esquemas y actitudes sociales.

Otro aspecto importante será la confección del detalle de los resultados arribados hasta el momento en la investigación, tanto en su característica cuantitativa como cualitativa, incluyendo la crítica a las fuentes.⁸

Estudio de Casos

1.- Plan de Actividades:

- Elección del municipio en base a los datos previamente recolectados. Detección de los actores principales y explicitación de los criterios elegidos.
- Organización del plan de actividades de campo. Obtención de permisos, colaboración con diferentes organismos municipales.

2.- Recolección y análisis de datos secundarios:

Detección de las fuentes posibles de información y su relectura crítica intentando puntuar prioritariamente:

- a. Distribución de los cargos (logrados a través de elecciones) en el municipio, segregado por sexo.
- b. Condiciones de trabajo de hombres y mujeres. Situación de la igualdad de oportunidades. Ingresos, posibilidad de capacitación, resolución de las dificultades de combinar roles laborales con los familiares, etc.
- c. Relación de las mujeres con los organismos de defensa y promoción de la mujer u otras organizaciones de índole social.
- d. Recursos en el proceso de toma de decisión y factores facilitadores e inhibitorios de la actuación comunal, diferenciada por sexo.
- e. Patrones culturales que intervienen en la forma de asumir los roles y status. Tipos de liderazgos y forma de gerenciar la dirección.
- f. Formas de implementación de políticas destinadas prioritariamente a diferenciar particularidades y necesidades de género.

Las entrevistas y grupos de discusión proveerán un material empírico que, a nivel de las actitudes, deberá ser elaborado teóricamente para permitir detectar las pautas de conducta estables

⁸ Orti, A. "La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo." En el análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación social. 1986.

Estos datos contextualizados tanto por el tipo de municipio como por los cambios históricos, y particularmente sobre los

programas generados para atender la necesidad de las mujeres dentro de la comunidad.

3.- Trabajo de campo, análisis del material:

Toma de las entrevistas a los protagonistas principales que ocupan estos puestos de toma de decisión. Recurrir, de ser necesario, a entrevistas o metodología de grupos de discusión⁹ para su entorno laboral, punteando, en principio,

- 1.- Trayectoria ocupacional, condiciones de trabajo.
- 2.- Formas y grado de pertenencia a un proceso de desarrollo local.
- 3.- Identidad de género, identidad de pertenencia a un espacio social.
- 4.- Posiciones sociales de representación genérica.
- 5.- Reconocimiento de estrategias de sobrevivencia dentro de la situación de doble marginalidad, como género (en el caso de la mujer o como es vista por el hombre).
- 6.- Detectar la capacidad de cambio. Grado de solidaridad con la cuestión de género, etc.
- 7.- Discriminar el grado de percepción de formas institucionalizadas de discriminación.
- 8.- Percepción de la importancia de políticas igualitarias en lo social y económico.
- 9.- Formas de afectación de estas mujeres dentro de la organización de políticas públicas y cómo estas afectan el rol de la mujer en el desarrollo local.
- 10.- La variable género constituye la identidad local, detectar experiencias donde esto es posible.

4.- Informe del caso:

Se confecciona el caso y un anexo para las acotaciones que se juzguen pertinentes.

En tanto, las entrevistas y grupos de discusión proveerán un material empírico que, a nivel de las actitudes, deberá ser elaborado teóricamente para permitir detectar las pautas de conducta estables.

Sería importante puntualizar a nivel de imágenes y representaciones sociales dentro del material las verbalizaciones simbólicas y signos no cuantificables¹⁰ para ser interpretados en su génesis y posibles efectos sociales. Dando paso entonces a un análisis textual y contextual.

En tanto, las entrevistas y grupos de discusión proveerán un material empírico que, a nivel de las actitudes, deberá ser elaborado teóricamente para permitir detectar las pautas de conducta estables.

9 Ibáñez J. "El grupo de discusión: fundamentación metodológica, justificación epistemológica y descripción tecnológica". 1983.

10 Pross, H. "La violencia de los símbolos sociales". 1983.

5.- Articulación de informes y elaboración del informe final:
Con los dos informes se intenta arribar a conclusiones que permitan, diferenciando fuentes, entrecruzar el perfil nacional encontrado con un caso representativo que elegimos. Como, así también, todas las consideraciones y recomendaciones que en torno a plantear soluciones a problemas encontrados podamos acotar.

Bolivia: Mujer y participación local

Martha Isabel Castellón
Instituto de Investigación y Desarrollo Municipal, INIDEM
La Paz - Bolivia.

Antecedentes

Participación Política de la Mujer

Entendiendo por participación política aquellas acciones dirigidas a influir o conquistar espacios en la toma de decisiones para el conjunto de la sociedad, realizadas en forma coyuntural o sistemática a lo largo de la historia de una determinada formación social, tenemos que las mujeres bolivianas aparecen como sujetos portadores de cambio desde la guerra de la independencia, enarbolando banderas libertarias contra el dominio español. A principios de este siglo, 1930, el Ateneo femenino conformado por mujeres de estratos altos y medios instruidos, formulan lo que vendrían a ser los primeros postulados feministas en relación a la discriminación de la mujer, el derecho al voto, educación, etc.

Paralelamente las mujeres de estratos bajos organizadas al interior de la Federación Obrera Local, impregnadas por el anarquismo, fueron protagonistas de revueltas y manifestaciones en procura de mejores condiciones de trabajo para ellas y sus compañeros.

La revolución de 1952, encabezada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario, incorpora en sus filas a las "Barzolas", que son organizadas en torno al reparto de alimentos y como grupos de choque, quienes pese a ser gestoras de la revolución más importante de la historia de Bolivia, no obtienen cuotas de poder ni al interior de su partido ni en el gobierno.

Las Amas de Casa Mineras, esposas y compañeras de los mineros de la zona occidental boliviana, constituyen un hito en lo que a participación política de la mujer se refiere. Su lucha se da por mejoras salariales, por derechos humanos y contra los gobiernos dictatoriales. Son ellas quienes mediante una huelga de hambre, posibilitan el retorno de la democracia al país en 1982, tras un régimen dictatorial.

La Confederación de Mujeres Campesinas "Bartolina Sisa", surge por la necesidad de las mujeres de contar con un espacio de expresión propia, donde se discutan sus demandas y problemas específicos. Fundamentan su existencia bajo el postulado que no pueden existir organizaciones de campesinos sin mujeres porque "la tierra es mujer".

Este brevísimo recuento histórico, muestra la permanente participación política de la mujer, aunque sin niveles de

Las mujeres de estratos bajos organizadas al interior de la Federación Obrera Local, impregnadas por el anarquismo, fueron protagonistas de revueltas y manifestaciones en procura de mejores condiciones de trabajo para ellas y sus compañeros.

La Confederación de Mujeres Campesinas "Bartolina Sisa", fundamentan su existencia bajo el postulado que no pueden existir organizaciones de campesinos sin mujeres porque "la tierra es mujer".

autonomía y generalmente alrededor de organizaciones masculinas, que limitaban su participación por medio de la cooptación, -en el caso del MNR, las Amas de Casa Mineras al interior de la Federación de Mineros, contaban con voz y no voto- o por actitudes divisionistas en el caso de las campesinas que ponen en peligro la sobrevivencia de la organización.

Otro tipo de participación es el de las organizaciones como los Clubes de Madres, que si bien son organizaciones que surgen en torno a la recepción alimentaria, en muchos casos logran cierta autonomía que les permite vislumbrar otras reivindicaciones. Las mujeres también están presentes en las Juntas de Vecinos, organizaciones barriales y sindicatos gremiales, fabriles, etc.

La participación de la mujer en los partidos políticos está limitada a las secretarías femeninas, no existe ningún partido que tenga una mujer en sus cuadros de dirección, salvo como figuras simbólicas (caso del reciente partido populista CONDEPA, Conciencia de Patria).

En Bolivia, las organizaciones de mujeres con reivindicaciones específicas de género, son aún emergentes aunque sientan presencia con un discurso emancipador y poniendo el énfasis en el respeto a la diferencia. La participación en instancias gubernamentales de decisión, tales como el gobierno central y los gobiernos locales, llega al 7%; es en estos últimos donde las mujeres participan en mayor número.

Contexto socio-económico

Las mujeres constituyen un 50,3% de la población boliviana. De este porcentaje un 66,48% son mujeres menores de 29 años. Espacialmente la población femenina está asentada en un 52,06% en el área urbana y un 47,94% en el área rural.

Lo anterior es un reflejo del comportamiento general de la población, a causa de un proceso de descomposición de la estructura agraria, lo que ha originado en los últimos años un flujo migratorio campo-ciudad más o menos intenso. La población rural, en 1950, ascendía a un 74% y hacia 1988, llegó a constituir un 48,7%; mientras la población urbana fue creciendo de 26% en 1950, a 43% en 1976, alcanzando más de la mitad (51,2%), en la gestión pasada.

En esta realidad la situación de la mujer se ve afectada, como resultado de la subordinación de la actividad rural a la urbana, que sirve de base para una mayor discriminación de

La participación de la mujer en los partidos políticos está limitada a las secretarías femeninas, no existe ningún partido que tenga una mujer en sus cuadros de dirección, salvo como figuras simbólicas.

La característica de heterogeneidad étnico-cultural y lingüística del país, constituye otro factor más de discriminación, donde grupos poblacionales que son monolingües son marginados por barreras sociales, raciales y económicas.

la mujer campesina migrante. Esta al llegar a las ciudades, encuentra su lugar en rubros de trabajo especialmente mal remunerados. El 71,76% encuentra ubicación laboral en los servicios y en el sector informal, el 14,03% en el comercio y el 6,6% en la industria.

La característica de heterogeneidad étnico-cultural y lingüística del país, constituye otro factor más de discriminación, donde grupos poblacionales que son monolingües son marginados por barreras sociales, raciales y económicas. En el caso de las mujeres, podemos decir que dada la tendencia creciente de urbanización el 43,74% se comunica en castellano, el 43,44% se comunica en castellano y su idioma nativo y únicamente el 10,15% habla solo el idioma nativo.

En cuanto al acceso a la educación, del análisis comparativo por sexo, se obtiene que el número de mujeres analfabetas es de 4,7% y 2,2% por cada hombre analfabeto, en las áreas urbana y rural respectivamente. Las tasas de analfabetismo para el sexo femenino, en general, son 2,5 veces más altas respecto a las tasas de los hombres.

Otro aspecto de impacto es el poco interés que existe sobre la salud reproductiva de la mujer. En Bolivia, la mortalidad materna asciende a 480/100.000 nacidos vivos, comparando con Europa donde llega a 6/100.000 nacidos vivos. Las causas de muerte más frecuentes son: 30% por abortos, 70% por causas relacionadas al embarazo y parto. Asimismo, la desnutrición crónica constituye uno de los problemas más serios de la salud de la mujer.

La contribución de la mujer a la economía, especialmente a través del trabajo doméstico y del trabajo en el sector informal, es subestimado y por consiguiente invisible para las estadísticas oficiales.

La contribución de la mujer a la economía, especialmente a través del trabajo doméstico y del trabajo en el sector informal, es subestimado y por consiguiente invisible para las estadísticas oficiales. El 33,8% de la población femenina que se declara en la categoría funcional de ama de casa, es considerada como Población Económicamente Inactiva. Según estudios del Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral, se determinó que las amas de casa de bajos recursos trabajan diariamente 15,6 horas, las de mediano ingreso trabajan 12 horas y las de recursos altos 3,8 horas diarias.

En general, las condiciones de trabajo están caracterizadas por ingresos demasiado bajos, largas jornadas, inestabilidad de ingresos, ausencia de beneficios sociales y falta de acceso a la tecnología, capacitación ocupacional y recursos de capital.

Justificación

Los requerimientos del Proyecto Mujer y Desarrollo Local de IULA, Capítulo Latinoamericano sobre la necesidad de realizar un diagnóstico acerca de la situación de participación de las mujeres en los espacios locales latinoamericanos, coincide ampliamente con la demanda académica y participativa de las mujeres en Bolivia, toda vez que en nuestro país las experiencias e investigaciones sobre género no han sido objeto de procesos de sistematización.

En Bolivia, la participación política de la mujer que hace de paraguas a esta investigación, es coincidente en muchos aspectos con la historia rescatada por investigaciones latinoamericanas en la última década, donde los aportes del feminismo han permitido hacer visibles acciones de las mujeres que fueron sistemáticamente excluidas de la historia oficial, la cual se limitaba a resaltar a mujeres heroínas descontextualizadas del movimiento de las diferentes épocas que les tocó vivir.

Estos trabajos dan cuenta que las mujeres participan y participaron más frecuentemente en actividades relacionadas al poder local, por ser lo más cercano a las demandas que ellas consideran importantes, como la salud y la familia, sin dejar por ésto de interpelar al poder central.

La instauración en nuestros países de formas democráticas de gobierno, que por sus características de sistema, excluyen de la toma de decisiones a otro tipo de participación que no sea el de los partidos, donde las mujeres no participan en número significativo, ha dado como resultado la exclusión "legitimizada" de las mujeres en las organizaciones sindicales, barriales, etc., en la disputa por el poder.

De ahí que se considere de suma importancia constatar y validar la presencia de la mujer en el desarrollo local, dado que actualmente su participación está restringida a la ejecución de obras, sin que esto signifique necesariamente un mejoramiento en las condiciones de vida de ella y su familia. Partimos de una brecha muy grande en la relación comunidad-municipio y por ende mujer-municipio. Dado el escaso manejo de los conceptos sobre "participación comunitaria y desarrollo", casi siempre estos son confundidos con "asistencialismo y/o paternalismo". Por lo tanto pensamos que esta brecha no podrá ser salvada si no se encara una fase intensa de sensibilización, capacitación y acciones que transformen concepciones y actitudes en todos los niveles, para elevar la calidad de la participación ciudadana en los aspectos de gestión y decisión de los

La instauración en nuestros países de formas democráticas de gobierno, que por sus características de sistema, excluyen de la toma de decisiones a otro tipo de participación que no sea el de los partidos, donde las mujeres no participan en número significativo, ha dado como resultado la exclusión "legitimizada" de las mujeres en las organizaciones sindicales, barriales, etc., en la disputa por el poder.

Dado el escaso manejo de los conceptos sobre "participación comunitaria y desarrollo", casi siempre estos son confundidos con "asistencialismo y/o paternalismo"

gobiernos locales, y posibilitar la introducción de consideraciones de género en la formulación de políticas municipales.

Otra de las necesidades que hace esta investigación, es la dispersión en cuanto a la información producida en el país. Por nuestra característica pluricultural, la mayoría de los estudios realizados han sido localizados en realidades muy específicas, y por lo tanto existe un gran vacío, al no contar con una visión general del país que tome en cuenta las diferencias étnico-culturales y sociales, pero que a su vez nos dé una visión de conjunto de la problemática de género en el país.

Elementos Conceptuales

La investigación tomará el concepto de género, entendido éste como la relación social entre hombres y mujeres opuesto a la división basada en la diferencia biológica que percibe las desigualdades como naturales y no como construcciones sociales.

Este concepto servirá de hilo conductor de la investigación, apoyado en la categoría relativa a lo público y lo privado, que será utilizada como guía metodológica, con las limitaciones que esto implica, sobre todo en las sociedades como la nuestra donde el tránsito de las mujeres de la esfera privada a la pública y viceversa forma parte de su cotidianidad, impulsadas en la lucha por la sobrevivencia.

Por la abigarrada formación social boliviana que contiene en su interior a diversas nacionalidades, el concepto de cultura y dentro de ésta la categoría "mestizaje" son ineludibles en la investigación que, utilizadas proporcionalmente con el género, posibilitarán una mirada más completa a la participación de las mujeres.

El concepto de poder estará inmerso en el análisis, bajo el reconocimiento que el restringido relacionamiento de las mujeres con el poder y la toma de decisiones provoca en muchos de los casos su autoalejamiento de la esfera pública donde se resuelven los conflictos que hacen a la comunidad, convirtiéndose en un factor de freno a la participación.

A manera de hipótesis *a priori*, el trabajo práctico con mujeres nos muestra que estas desempeñan más en organizaciones comunales no mediatizadas por los partidos políticos y sus demandas responden a "necesidades prácticas"; sin embargo, la participación política posibilita una más clara posición respecto a las demandas de género,

Por la abigarrada formación social boliviana que contiene en su interior a diversas nacionalidades, el concepto de cultura y dentro de ésta la categoría "mestizaje" son ineludibles en la investigación que, utilizadas proporcionalmente con el género, posibilitarán una mirada más completa a la participación de las mujeres.

por enfrentarlas directamente con la discriminación, lo que incide en que sus demandas se planteen como "necesidades estratégicas".

Delimitación de la Investigación

Bolivia cuenta dentro de su década democrática con tres elecciones municipales, 1987, 1989 y 1991, que serán el espacio temporal de la investigación.

Siendo el fenómeno de participación local mayoritariamente un proceso urbano, la investigación se circunscribirá a tres regiones étnico-culturales diferenciadas de Bolivia:

Altiplano, Valle y Llano, que concentra aproximadamente al 50% de la población total, lo que permitirá realizar una extrapolación aproximada de los datos obtenidos. Por la extensión del país 1'048.551 km², se hace imposible abarcar la totalidad del mismo.

Estudios de Casos

Se realizarían tres Estudios de Casos, uno de los cuales está localizado en la zona este de la ciudad de la Paz. El segundo, será identificado y localizado en el Valle de Cochabamba y el tercero, en el oriente boliviano, de acuerdo a los primeros resultados del diagnóstico que se obtenga en esas regiones.

Objetivos

1. **General:** Elaborar un diagnóstico a nivel nacional, que identifique y analice los factores que colocan en desventaja a la mujer con respecto al hombre, en los diferentes aspectos de la vida local (político, económico, social y cultural), a fin de promover la incorporación de consideraciones de género en la formulación de políticas, programas y proyectos de desarrollo local.
2. **Específicos:**
 - a) Identificar y analizar el rol de la mujer en posiciones políticas de elección popular a nivel de los Gobiernos Locales.
 - b) Identificar y analizar el rol de la mujer en la dirección y liderazgo de organizaciones de la comunidad y en los asentamientos informales.

- c) Analizar los aspectos de género en la pobreza urbana y el desarrollo local.
- d) Formular propuestas que deberán implementar las municipalidades para propiciar la igualdad y participación efectiva de la mujer en los Gobiernos Locales.

En el objetivo específico "c", estarían incluidos los temas del acceso a la vivienda y la tierra urbana, así como el tema de las iniciativas productivas. (ver cuadro de variables e indicadores).

Productos

Se espera obtener un informe documental de la investigación, tres videos de 10 a 15 minutos por estudio de caso y un informe documental de los casos.

TEMA	OBJETIVO	VARIABLES	INDICADORES
Rol de la mujer en Posición de Elección Popular	Identificar y analizar el papel de las mujeres en relación a las de los hombres, en posiciones de elección popular	Acceso a la elección (1987-1991)	No. Mujeres/H en Partidos Políticos No. M/H Propuestas para elecciones No. de M/H Electos Tipos de cargos ocupados
		Características de la Gestión	Destacada Relevante Irrelevante Elevación de propuestas de Género Políticas de género ejecutadas
		Duración de la Gestión	Años Reelección
Situación Ocupacional de la mujer en el Municipio	Identificar y analizar los cargos y ocupaciones de las mujeres en relación a los hombres en las municipalidad y el Municipio	Comportamiento y evolución de las elecciones (1987-1991)	Total de inscritos desagregados por sexo No. Mujeres/H que votaron
		Perfil ocupacional en la municipalidad	Mujeres/H en puestos de dirección Mujeres/H en cargos técnicos Mujeres/H en apoyo administrativo Mujeres/H en labores de servicios Municipales
La Mujer en la Dirección y liderazgo de las Organizaciones de base	Evaluar el grado de participación de la mujer en proyectos locales de desarrollo	Perfil ocupacional en el municipio	Población desagregada por sexo Mujeres/H en el sector servicios Mujeres/H en la Eco. Informal Mujeres/H en el Sector Privado Mujeres/H en el Sector Público
		Características de las Organizaciones de Base	No. de Organizaciones por municipio Tipo, Naturaleza y Objetivos de la Org. Interrelaciones
		Nivel de participación	No. de Mujeres/H participantes Dirección, Planificación, Ejecución
Análisis de los aspectos de género en la pobreza urbana, la marginalidad y el desarrollo local.	Análisis de los factores que tienen mayor incidencia en la situación de pobreza y marginalidad de la mujer.	Impacto de la participación	Proyectos realizados Iniciativas desarrolladas Horas de trabajo aportadas Otro tipo de aportes
		Características de acceso al empleo	Tipo de empleos/Condicionantes sociales y étnico-culturales
		Relación Ingreso/Costo de vida	Nivel salarial ocupacional Identificadas
		Acceso a la educación	No. de niñas/niños que ingresan a la educación formal por edades Deserción escolar desagregada por sexo
		Acceso a la salud	Análisis de atención por sexo
		Acceso a los servicios básicos	Agua, saneamiento básico, alcantarillado
		Acceso a la vivienda y/o tierra urbana	No. de mujeres/H jefes de familia que acceden a estos bienes No. de mujeres/H jefes de familia que acceden a créditos para obtención de vivienda
		Acceso a la recreación	Infraestructura disponible Tiempo disponible Recursos disponibles

Género, actores sociales y Municipio en Colombia

Germán Niño
Rosa Emilia Salamanca
Asociación de Trabajo Interdisciplinario, ATI
Bogotá - Colombia.

Antecedentes

En la situación actual del país, podemos hablar de una problemática cuyas causas tienen orígenes diferenciados y que se ha venido agudizando desde comienzos de la década de los ochenta.

Esta crisis se enmarca en la deslegitimación del aparato del Estado, la falta de credibilidad de las instituciones del Gobierno, el manejo y repartición del poder por el bipartidismo, el clientelismo, el alejamiento del ciudadano del concepto de participación, la concepción restringida de la democracia, el anacrónico y agotador enfrentamiento entre guerrilla y ejército y el auge del narcotráfico con su incidencia en la crisis ética y social del país.

En este contexto, algunas luces y posibilidades se abren. La nueva constitución del país como resultado de un proceso que intenta crear un espacio para la construcción de una nueva institucionalidad democrática; los nuevos movimientos sociales como semillas de nuevas formas de participación social a partir de prácticas cotidianas comienzan a aportar inéditas formas de acercarse a lo político.

Igualmente, el proceso de modernización del Estado, adelantado a través de la política de descentralización y de la elección popular de alcaldes y gobernadores, es otra de las alternativas, pues ha posibilitado el inicio de una interesante experiencia de participación, abriendo posibilidades al ejercicio de la democracia local y permitiendo la emergencia de algunas alternativas políticas en el escenario local, poniendo como reto más importante para la consolidación de gobiernos democráticos locales, su capacidad de gestión para la formulación y ejecución de planes de desarrollo que respondan efectivamente a las necesidades locales, regionales y nacionales y a las necesidades de los diferentes actores que en estos espacios interactúan.

Aunque este proceso es muy reciente (en Colombia se viene adelantando el proceso de descentralización política administrativa y fiscal desde 1983 y desde 1986 se eligen alcaldes populares), sigue siendo de capital importancia en la vida nacional. Si bien es cierto que este proceso ha permitido la participación electoral en los municipios, no podemos decir que este proceso sea realmente participativo y democrático, ya que han existido inconvenientes como la falta de voluntad política para su implementación. Sin embargo, es posible afirmar que se ha deteriorado de alguna manera la relación clientelista políticos-comunidad. Este es

Esta crisis se enmarca en la deslegitimación del aparato del Estado, la falta de credibilidad de las instituciones del Gobierno, el manejo y repartición del poder por el bipartidismo, el clientelismo, el alejamiento del ciudadano del concepto de participación, la concepción restringida de la democracia, el anacrónico y agotador enfrentamiento entre guerrilla y ejército y el auge del narcotráfico con su incidencia en la crisis ética y social del país.

quizá el más notable avance en el proceso de descentralización, a pesar de las limitaciones enunciadas.

Partiendo de este presupuesto, somos testigos también de que los procesos de participación ciudadana y de resolución de problemas locales han sido más un resultado de la presión ejercida por diferentes actores locales (resultado de esto han sido los paros cívicos, las protestas locales por servicios públicos, etc.) que de una planificación que permita un desarrollo integral y un hábitat digno para el ciudadano.

Inmersa en la complejidad de la situación del país, la mujer ha tenido transformaciones profundas en un número cada vez más amplio de aspectos, que de antemano nos permite afirmar que estamos, sin duda, ante un nuevo actor social.

En cuanto a la mujer y su participación es importante precisar las características de la evolución de las condiciones históricas en las que se ha desenvuelto, los campos de su protagonismo, entendidos como espacios donde se expresa, vive y transforma de acuerdo al rol impuesto por la sociedad y que ella ha ganado con base en su participación.

Inmersa en la complejidad de la situación del país, la mujer ha tenido transformaciones profundas en un número cada vez más amplio de aspectos, que de antemano nos permite afirmar que estamos, sin duda, ante un **nuevo actor social**.

Por ejemplo, la crisis económica general ha contribuido a hacer evidente el trabajo, la presencia y la actuación de las mujeres en múltiples espacios de la vida social y colectiva antes ignorados al enfrentarlas a la búsqueda de soluciones frente a la agudización de las dificultades para la sobrevivencia.

Lo que en realidad queda al descubierto es la ausencia de políticas claras de desarrollo que respondan a las condiciones propias de la mujer, tanto en el diseño de políticas de empleo, como de protección social, horarios y la consecuente necesidad de desarrollar el concepto de planeación del desarrollo con el componente de género.

Un análisis de la Unidad de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación, afirma que en Colombia, al igual que en la gran mayoría de países en desarrollo, la vinculación de la mujer a diferentes estrategias se da sin las condiciones requeridas, debido principalmente a sus responsabilidades como agente principal de la reproducción cotidiana de los miembros del hogar y no han sido aliviadas por la oferta masiva de servicios por parte del Estado ni por una redistribución de tareas con los varones. Lo que en realidad queda al descubierto es la ausencia de políticas claras de desarrollo que respondan a las condiciones propias de la mujer, tanto en el diseño de políticas de empleo, como de protección social, horarios y la consecuente necesidad de desarrollar el concepto de planeación del desarrollo con el componente de género.

Esto nos lleva a subrayar el aspecto político y organizativo como eje para entender y plantear alternativas, ya que la participación se convierte en una de las metas y objetivos del desarrollo y se expresa en una creciente intervención de los grupos o distintos actores sociales en la formulación de las

políticas que los afectan a ellos y al conjunto de la sociedad, así como en la búsqueda de soluciones.

Concretándonos en la participación social y política de las mujeres, tenemos que una encuesta realizada en 1987 por la Comisión Interamericana de Mujeres en América Latina, nos lleva a confirmar que estas están recién llegadas a la ciudadanía plena, al espacio del ejercicio del poder público en medio de una situación que se ha forjado bajo el criterio de una participación exclusivamente masculina. Es decir, que las mujeres en este momento enfrentan el desafío de pasar de ser clientes a ser protagonistas.

En resumen, al lograr cuantificar y cualificar la participación femenina, vemos que a pesar que ella ha ido jugando un papel de protagonismo en la reinstauración del tejido social, logrando reivindicaciones inmediatas a necesidades básicas sociales, no ha logrado su pleno reconocimiento como ciudadana y sujeto en los procesos de desarrollo, y en nuestro caso, retomando esas necesidades vitales, vemos como posibilidad de gestión y participación de la mujer dentro de ese nuevo concepto de democracia local, de **gestión local**, en el cual ella, a través de la formulación de soluciones particulares a problemas básicos (por ejemplo, propuestas de soluciones en la gestión de los servicios sociales o públicos), pueda tener un reconocimiento social que no la aisle en problemas particulares de género exclusivamente, sino que la vinculen como actriz principal a problemas comunes para el resto de la población.

Ahora, con respecto al interés de formular y/o definir un conjunto de instrumentos filosóficos, jurídicos, técnicos, ejecutivos -y agregaríamos pedagógicos- consideramos de vital importancia desarrollar una seria reflexión sobre el manejo de la problemática de género dentro de los planes de desarrollo locales y nacionales, que partiendo del conocimiento de las sociedades en cuestión y del rol que la mujer desempeña dentro de ellas; desde allí establecer las causas y consecuencias en todos los órdenes del desconocimiento de su aporte, así como el tratamiento de su participación y protagonismo tienen desde el enfoque de las diversas ópticas a fin de formular políticas, programas y proyectos que estén en capacidad de redefinir el concepto de desarrollo y sus prioridades, donde ella no juegue un papel de "receptora pasiva", sino de protagonista, donde se evidencie las áreas donde la participación femenina se proyecta y el alcance real que estos tienen para un cambio sustancial en su papel ciudadano, así como el impacto y el tipo de resistencias que se generan sobre los esquemas tradicionales y, por último, repensar la división social y sexual del trabajo, la lógica de la

Al lograr cuantificar y cualificar la participación femenina, vemos que a pesar que ella ha ido jugando un papel de protagonismo en la reinstauración del tejido social, logrando reivindicaciones inmediatas a necesidades básicas sociales, no ha logrado su pleno reconocimiento como ciudadana y sujeto en los procesos de desarrollo

subordinación, la posibilidad de combinar estrategias y políticas dirigidas a la mujer con elementos de equidad y una dimensión humana del desarrollo.

Objetivo General

Realizar un perfil analítico nacional y un estudio de caso, que nos permita identificar las tendencias, logros y dificultades de la participación de la mujer colombiana en procesos de desarrollo local.

Objetivos Específicos

1. Establecer y analizar, mediante un estudio global, las condiciones económicas, sociales, políticas y legales de la mujer en Colombia.
2. Realizar un estudio de la participación de la mujer en dos programas estatales, a fin de establecer cuáles son las principales motivaciones para participar, las características del proceso de concertación y la cualificación de su protagonismo social.
3. Realizar un estudio de caso que nos permita profundizar en el proceso de identidad, gestión y protagonismo de la mujer organizada en sus espacios público y privado, en procura de la solución de sus necesidades y cómo su participación impacta la vida local en sus diversas instancias.

Proponemos entonces, centrar el objetivo de la investigación en aquellos programas estatales con un componente explícito femenino, tanto en su concepción como en su participación, en las características de las organizaciones femeninas que se han constituido como contrapartes de estos programas y en las particularidades de esta concertación Estado-Comunidad.

Planteamiento del Problema

Como elemento central del planteamiento del problema, establecemos la hipótesis que debido al desarrollo reciente de la reforma administrativa, fiscal y política en los municipios, estos hasta ahora están dando sus primeros pasos con respecto a la modernización de la participación ciudadana y dentro de esta lógica la participación de la mujer como parte del gobierno local o como sujeto decisorio de las políticas municipales es muy poco representativa, por lo tanto orientar el interés de la investigación sobre el papel de la mujer como integrante de la administración local o como gestora activa de las políticas municipales, no arrojaría resultados de gran interés. Proponemos entonces, centrar el objetivo de la investigación en aquellos programas estatales con un componente explícito femenino, tanto en su concepción como en su participación, en las características

de las organizaciones femeninas que se han constituido como contrapartes de estos programas y en las particularidades de esta concertación Estado-Comunidad.

El punto de encuentro con la variable "Mujer y desarrollo local", lo abarcaríamos a partir de la cristalización de estas políticas estatales, la acción de las organizaciones y la concertación en el espacio local y cómo ésta dinámica influye en el fortalecimiento del municipio en todos sus aspectos y a la cuantificación y cualificación de la participación de la mujer dentro de éste. Por lo tanto, el perfil nacional, además de todas las variables propuestas en el documento "Términos de Referencia para las Actividades de Investigación en Latinoamérica (4 países)", incluiría un análisis de dos programas sociales del Estado. Uno, el programa de Hogares de Bienestar, presente en 906 de los 1.009 municipios del país, con una población de Madres Comunitarias, participantes directas, de 64.000 mujeres y con una cobertura aproximada de 960.000 niños menores de 6 años. Deteniéndonos en las características centrales del programa de atención al menor y en la acción y gestión realizada por la Asociación de Madres Comunitarias por una Colombia Mejor, AMCOLOMBIA, organización de carácter nacional, que aglutina a las madres comunitarias, como la principal contraparte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF.

De otra parte, el análisis de la política agropecuaria dirigida hacia la mujer e impulsada por el Ministerio de Agricultura, el Plan Nacional de Rehabilitación y el Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI, a través del programa "Mujer Campesina" como estrategia formulada desde el estado para la incorporación de la mujer campesina a la vida ciudadana y productiva nacional, y la gestión realizada por la Asociación Nacional de Mujeres Indígenas y Campesinas, ANMUSIC y los Comités Femeninos del Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI, que aglutina aproximadamente a 10.000 mujeres en toda la nación.

Con el estudio de estas dos experiencias pretendemos enriquecer la conceptualización acerca de las motivaciones que impulsan la participación femenina y cómo los programas del Estado son transformados por las mujeres en procesos de negociación que cualifican su participación.

Este perfil analítico lo complementaremos con el estudio de caso que se realizará en Samaná, municipio cafetero del oriente del Departamento de Caldas, donde profundizaremos las hipótesis planteadas, pero dentro del marco del espacio local.

El perfil nacional, además de todas las variables propuestas en el documento "Términos de Referencia para las Actividades de Investigación en Latinoamérica (4 países)", incluiría un análisis de dos programas sociales del Estado.

Con el estudio de estas dos experiencias pretendemos enriquecer la conceptualización acerca de las motivaciones que impulsan la participación femenina y cómo los programas del Estado son transformados por las mujeres en procesos de negociación que cualifican su participación.

Samaná: Un Estudio De Caso

Presentación

El gobierno de Samaná se ha caracterizado por estar en manos del bipartidismo, por establecer una relación clientelista con la población, por una gestión poco eficiente y moderna, con serios problemas en el manejo de los recursos, sin un plan de trabajo concertado y técnicamente diseñado, sin canales reales de participación ciudadana

Situado en el oriente de Caldas, Samaná es el segundo municipio rural en extensión en el país, con una economía basada principalmente en el cultivo del café, cacao, plátano y la ganadería; posee una infraestructura de servicios (agua, luz, alcantarillado, carreteras, teléfonos) que no alcanza a cubrir las necesidades básicas de la población. Esta asciende a los cincuenta y cinco mil habitantes aproximadamente de los cuales el 51% son mujeres. Regionalmente, está ubicado en la zona más deprimida del departamento y con la característica de ser la frontera entre el territorio de colonización paisa minifundista de principios de siglo y una amplia zona de latifundistas (Magdalena Medio), poblada más recientemente y con graves problemas de orden público (guerrilla, paramilitares y narcotráfico).

Justificación de selección de la zona para el estudio de caso

Samaná tiene la particularidad de reunir en su interior las dificultades que se han convertido en características de casi todos los municipios del país. En primer lugar, históricamente, su gobierno se ha caracterizado por estar en manos del bipartidismo, por establecer una relación clientelista con la población, por una gestión poco eficiente y moderna, con serios problemas en el manejo de los recursos, sin un plan de trabajo concertado y técnicamente diseñado, sin canales reales de participación ciudadana, con índices de violencia social y política que afectan el tejido social de la región, con una cobertura en servicios insuficiente para la población y con impedimentos claros para el desarrollo de la política de descentralización municipal. Pero, paralelo a esta serie de situaciones se ha desarrollado al interior del municipio, desde hace 6 años, una interesante experiencia de concertación alrededor de los programas estatales impulsados por instituciones de orden nacional¹, de los programas de organización campesina impulsados por ONG's², la participación financiera de la Agencia de Cooperación Internacional CIID - Canadá y una red de organizaciones populares, muy interesante por su cobertura y por el hecho de estar constituidas y lideradas por mujeres³, que han logrado después de un proceso lento y cuidadoso convocar al gobierno local para el diseño, ejecución y evaluación de una serie de proyectos de desarrollo municipal. Esto ha implicado una readecuación de las políticas de orden nacional a la realidad regional, un proceso

1 Servicio Nacional de Aprendizaje, Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Plan Nacional de Rehabilitación, Instituto Colombiano Agropecuario, Programa de Desarrollo Rural Integrado, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

2 Fundación Paz en la Tierra, Asociación de Trabajo Interdisciplinario, ATIL.

3 Dentro de estas se destacan la Organización de Madres Comunitarias de Amcolombia y los grupos de Producción del programa Mujer Campesina, hacia los cuales estaría dirigido un énfasis especial por parte de la investigación.

de negociación permanente entre la población organizada, especialmente las mujeres y las diferentes instituciones, un rompimiento del ostracismo del gobierno local, la creación y consolidación de una serie de canales de participación ciudadana y en relación a la participación de las mujeres, cambios importantes tanto al interior de sus familias, como en el espacio público. Esto se ha visto reflejado en la calidad de la participación de éstas; la composición interna de sus organizaciones, las áreas privilegiadas de trabajo y en el reconocimiento de su protagonismo tanto por la comunidad, el gobierno local como por las instituciones con las cuales interactúan.

Hipótesis

A partir de estos elementos, planteamos nuestra hipótesis, que descansa en el hecho que si bien es cierto, existe una disposición jurídica que decreta la participación en el espacio local, este elemento está condicionado por la interacción de los actores presentes en el municipio, enmarcados en una pugna de intereses, en algunas ocasiones coincidentes y en otras encontrados, que decide en últimas las áreas de desarrollo del espacio local. Por lo tanto, la viabilidad de que los intereses de las mujeres se encuentren presentes, en los planes de desarrollo, está cruzada por la fuerza de su participación y representación.

De allí nuestro interés de privilegiar la mirada de la investigación sobre aquellas organizaciones y movimientos sociales, donde la mujer ha logrado desarrollar sus reivindicaciones y en el estilo de relacionamiento que llega a tener con las instituciones y el gobierno local.

Esto deja de lado el mito de que la solución al problema reside exclusivamente en poseer un adecuado marco jurídico o que basta con que se apersonen de éste " los o las representantes de las reivindicaciones de las mujeres", sino que también descansa en su participación directa y protagónica.

Este planteamiento se desprende, además, de la mirada crítica que sobre el proceso de descentralización administrativa, fiscal y política, se ha ido elaborando en el país. Si bien es cierto, la descentralización municipal apunta a incrementar una gestión local con mayor equidad, justicia local y participación ciudadana, esto sólo es posible si además de la voluntad política está presente un tejido social fuerte para que éste ejerza un papel protagónico y se constituya en interlocutor obligado de la municipalidad, en

La viabilidad de que los intereses de las mujeres se encuentren presentes, en los planes de desarrollo, está cruzada por la fuerza de su participación y representación.

la medida en que sin ser gobierno, presione por el ejercicio de una gestión democrática.

En síntesis, la gestión a partir de la descentralización, no debe ser una imposición desde arriba, tampoco debe ser una responsabilidad única de quienes asumen por mandato del pueblo la función de gobernar. Es la necesidad de generar dinámicas participativas en donde la ciudadanía intervenga directamente en la toma de decisiones de aquellos procesos que corresponden a sus propios intereses y aspiraciones dentro de una mirada eficiente y moderna.

La gestión a partir de la descentralización, no debe ser una imposición desde arriba, tampoco debe ser una responsabilidad única de quienes asumen por mandato del pueblo la función de gobernar. Es la necesidad de generar dinámicas participativas en donde la ciudadanía intervenga directamente en la toma de decisiones de aquellos procesos que corresponden a sus propios intereses y aspiraciones dentro de una mirada eficiente y moderna.

Metodología

A través de una serie de entrevistas a las mujeres participantes y dirigentes⁴, se recogerán las principales motivaciones que generaron su participación, los procesos de negociación que tuvieron que adelantar en sus hogares y con su propia comunidad.

El tipo de reivindicaciones que fueron cristalizando en sus organizaciones, el impacto de sus negociaciones a nivel nacional y su materialización a nivel local, la transformación de los programas institucionales por parte de las mujeres, los cambios generados por su participación en sus espacios públicos y privados, el proceso de acceso al poder local, sus planteamientos de políticas de desarrollo para el municipio, la concentración y el distanciamiento necesario con las instituciones, el impacto del fortalecimiento regional con respecto a lo nacional en sus organizaciones, su relación con otras redes u organizaciones y su concepción del desarrollo de la reforma administrativa, fiscal y política para el municipio.

Para analizar estas mismas variables y centrándonos en el proceso de gestión y concertación adelantado en el municipio, recogeremos el testimonio de representantes de instituciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, el Instituto Nacional de la Reforma Agraria, INCORA, la Federación Nacional de Cafeteros, FEDECAFE, el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, la Fundación Paz en la Tierra, la Asociación de Trabajo Interdisciplinario, ATI, los representantes del gobierno local (alcaldes y concejales), y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CIID-CANADA. A fin de establecer cómo este ejercicio de poder real y propositivo, coloca las mujeres cada vez más cerca del poder local, pero de un poder local previamente

4 De la Fundación para el Desarrollo Comunitario de Samaná, FUNDECOS; de la Asociación de Madres Comunitarias por una Colombia Mejor, AMCOLOMBIA-Caldas e integrantes de los grupos del programa de producción Mujer Campesina, DRI.

constituido, concertado y racionalizado, no como un hecho coyuntural, sino como una etapa necesaria de un proceso de identidad, gestión y protagonismo social.

Para analizar las áreas de trabajo escogidas por las mujeres organizadas, estudiaremos en detalle las características de los programas y proyectos concertados: programa de hogares de Bienestar, programa de producción para la mujer campesina, programa de vigías de salud, programa de recuperación de microcuencas, censo-diagnóstico de Samaná y la investigación sobre uso, calidad y disponibilidad del agua en Samaná, mirando cómo estas iniciativas han ganado espacio y prioridad dentro de los planes de desarrollo municipal.

Por último, complementaremos todo lo anterior con una información estadística sobre la situación económica, social y política del municipio y su evolución en los últimos 10 años.

Esperamos, con este estudio de caso y el perfil analítico, encontrar respuestas significativas frente a los procesos que permiten acceder a la mujer organizada a las instancias de decisión de los gobiernos locales en búsqueda de soluciones a sus necesidades y, con éstas, enriquecer los ejes de lo que sería una política sobre mujer y desarrollo local.

Para analizar las áreas de trabajo escogidas por las mujeres organizadas, estudiaremos en detalle las características de los programas y proyectos concertados

Esperamos, con este estudio de caso y el perfil analítico, encontrar respuestas significativas frente a los procesos que permiten acceder a la mujer organizada a las instancias de decisión de los gobiernos locales en búsqueda de soluciones a sus necesidades y, con éstas, enriquecer los ejes de lo que sería una política sobre mujer y desarrollo local.

**GENERO Y
MUNICIPIO:
CONSIDERACIONES
SOBRE POLITICAS**

**Consideraciones en torno
a la participación de la
mujer popular en los
espacios locales:
¿Protagonismo o una
nueva forma de
subordinación?**

Solange Hevia y Andrea Rodó
Sur/Profesionales
Santiago de Chile. Chile

Introducción

Las consideraciones que presentamos a continuación se enmarcan en la reflexión del Equipo Local Villa O'Higgins del Programa de la Mujer de SUR Profesionales (Santiago/Chile). Esta reflexión tiene como escenario los cambios experimentados en la realidad de nuestros países y en particular en la sociedad chilena. Este proceso hace imprescindible la reformulación de preguntas y propuestas que permitan alcanzar nuevas certezas y abordar con eficacia y creatividad la temática de la mujer y el espacio local.

En el caso de la realidad chilena, los cambios en el escenario nacional han puesto al país en una perspectiva político institucional de transición a la democracia. Esta nueva realidad nos pone frente a diversos problemas e interrogantes

En el caso de la realidad chilena, los cambios en el escenario nacional han puesto al país en una perspectiva político institucional de transición a la democracia. Esta nueva realidad nos pone frente a diversos problemas e interrogantes: limitaciones y potencialidades del marco jurídico vigente, relación entre los distintos actores, situación actual de la mujer, sus demandas e intereses, evaluación de la voluntad y capacidad del estado en relación a la participación de la mujer, etc.

El carácter incipiente de este nuevo contexto pone la discusión sobre los aspectos citados en un plano introductorio y es desde allí que deseamos compartir nuestra reflexión sobre el espacio local y la participación de la mujer urbano-popular, con el propósito de contribuir así en la elaboración de políticas sociales que incorporen efectivamente las necesidades de las mujeres y la dimensión de género en el desarrollo local.

Las mujeres han construido importantes redes sociales de intercambio y participan activamente, en las conductas asociativas para la sobrevivencia. Ellas no sólo son clientes y demandantes frente al Estado sino que son el soporte de la política social y el nexo entre la familia y los servicios que entrega el Estado.

Chile de Hoy: Contexto Sociopolítico

Durante estas dos últimas décadas la situación de los pobres ha cambiado (así la confirma un estudio de Cieplan realizado durante 1989).¹

La pobreza urbana se ha tornado más heterogénea, se ha diversificado la inserción de los pobres en el aparato productivo. Ha crecido, por ejemplo, el sector informal de la economía en cuyo seno ocupan un importante papel las mujeres. Se han elevado las expectativas de vida, hay mayores niveles de escolaridad, se han desplegado conductas asociativas para enfrentar y resolver colectivamente las necesidades más urgentes; los sectores populares cuentan en mayor medida que en el pasado con agentes e instituciones de apoyo, más allá del estado y/o los partidos políticos.

En este contexto las mujeres han construido importantes redes sociales de intercambio y participan activamente, en

¹ Raczynski y Serrano: Política social, iniciativa local, rol de la mujer. Apunte Cieplan, No. 81, nov. 1989.

las conductas asociativas para la sobrevivencia. Ellas no sólo son clientes y demandantes frente al Estado sino que son el soporte de la política social y el nexo entre la familia y los servicios que entrega el Estado.

Por su parte el Estado imperante mantiene la opción del modelo neoliberal impuesto por la dictadura. Sus esfuerzos en este plano son consolidar el sistema combinando el crecimiento económico con la equidad y justicia social. Asociados a éste último aspecto (pobreza y desigualdad), se encuentran los puntos de mayor polémica y tensión social. Sumemos a lo anterior los recursos limitados en relación a la llamada deuda social y la incapacidad del Estado para resolver por sí solo esta situación.

La democratización del país está marcada por el cuadro jurídico que impuso desde su proyecto político la dictadura; este hecho explica, en parte, que la acción gubernamental se aboque en forma importante a la tarea de legislar para consolidar jurídicamente la democratización del país. Hay entonces un énfasis y protagonismo de los actores políticos, las definiciones estratégicas se pelean básicamente al interior del sistema político. En este marco la primacía de la participación social para la construcción de democracia pasa a un segundo plano. Por lo tanto hay una distancia entre el Estado y la sociedad civil, entre el mundo político y el social.

A nivel local se reproduce de algún modo la situación descrita. De los 325 municipios existentes, 310 tienen alcaldes designados por la administración anterior, con una legalidad que aún respalda su accionar, con poca autonomía del estado central, con una importante limitación de recursos que se hace crítica en el caso de los municipios pobre y con limitaciones para relacionarse e incorporar a la comunidad local.

Mujer Popular:

¿protagonismo o nueva forma de Subordinación?

Más allá de las potencialidades y limitaciones del proceso de transición, la generación de un Estado más abierto y democrático, la creación del SERNAM², la existencia del PRODEMU³ la difusión de la problemática a través de los medios de comunicación, como las diferentes expresiones de acción colectiva de las mujeres, dan cuenta que la temática de género está presente en el país, de algún modo forma parte del sentido común, de las demandas y necesidades sociales, que enfrenta como desafío el actual proceso de transición. Lo anterior, no asegura la consolidación de un

La democratización del país está marcada por el cuadro jurídico que impuso desde su proyecto político la dictadura; este hecho explica, en parte, que la acción gubernamental se aboque en forma importante a la tarea de legislar para consolidar jurídicamente la democratización del país.

2 SERNAM: Servicio Nacional de la Mujer, organismo con rango ministerial.

3 PRODEMU: Servicio de Promoción de la Mujer, organismo de responsabilidad de la primera dama.

proyecto realmente emancipador, pues la discriminación de la mujer no constituye una preocupación político-social prioritaria.

A nivel local algunos de los municipios designados por la nueva administración han iniciado acciones dirigidas a la mujer (vinculándose aunque parcialmente a políticas centrales). Como ejemplo podemos citar la creación de casas de la mujer destinadas a ofrecer capacitación, actividades culturales y espacios de encuentro y desarrollo personal, etc.

Este proceso de institucionalización ha mostrado dificultad para articular su accionar a la base en parte porque no le ha sido fácil llegar y adecuarse a las dinámicas locales, por el marco y características de la propia transición, como por la lógica y estado de las mismas organizaciones.

Durante los 15 años de dictadura, la mujer pobladora jugó un rol relevante en la sobrevivencia cotidiana de los sectores urbano populares de nuestro país.

Sobrevivencia y participación

Durante los 15 años de dictadura, la mujer pobladora jugó un rol relevante en la sobrevivencia cotidiana de los sectores urbano populares de nuestro país. Esta circunstancia a provocado desconcierto, admiración y toda suerte de hipótesis políticas, pues este comportamiento, pareció romper con su quehacer habitual. Han apreciado diversos estudios explicativos, muchos de los cuales terminan con verdaderas apologías a las "organizaciones de mujeres", poniéndolas como ejemplo de un naciente movimiento o como una experiencia de protagonismo social y político. Sin duda, éstas hipótesis tienen como base la experiencia y el despliegue de acción colectiva que ellas mostraron durante ese período. En efecto, si se observa la red de organizaciones populares que se generó durante la dictadura para enfrentar problemas tales como el hambre, la censatía, la falta de vivienda, el miedo, etc., vemos que fueron las mujeres pobladoras las principales protagonistas. De hecho ellas sostuvieron y dieron vida a la mayoría de las iniciativas surgidas frente a estos y otros problemas. Su salida del hogar asumiendo funciones frente a la sobrevivencia en sus diversas facetas, convierten a la mujer en un personaje clave y de evidente jerarquía en el mundo poblacional.

Su salida del hogar asumiendo funciones frente a la sobrevivencia en sus diversas facetas, convierten a la mujer en un personaje clave y de evidente jerarquía en el mundo poblacional.

Se desarrollan así múltiples grupos y organizaciones, la mayoría de ellos nacen en el entendido que eran necesarios para enfrentar una emergencia frente a una situación que se pensaba transitoria. Con el correr del tiempo, sin embargo, se convierten en las formas de vida cotidiana de los sectores más pobres y en particular de las mujeres.

No son organizaciones masivas ni representativas. Las mujeres organizadas fueron un porcentaje pequeño⁴, en relación al resto de la población femenina poblacional, y en particular en relación a las mujeres organizadas por el gobierno autoritario a través de los centros de madres⁵. Aún así, constituyen la más importante red de grupos informales que se mantienen activos y que de algún modo rompen con la apatía y resignación que se extendió en los sectores populares.

Los grupos y organizaciones son diversos en sus objetivos. Sin embargo, la mayoría se definen por ser espacios de encuentro, de apoyo mutuo, de solidaridad. Otras -las menos- reconocen en los grupos posibilidades de desarrollo personal y de revaloración de su condición de mujeres.

La mayoría de ellas tiene su quehacer centrado en la subsistencia: ollas comunes, comprando juntos, huertos familiares, talleres productivos, etc. Otras se organizan en torno de la salud o al mejoramiento del hábitat, en particular de la vivienda y servicios.

Estos grupos se caracterizan por su permanencia en el tiempo, se autoreproducen y se defienden de posibles rupturas, lo que alude a la importancia que adquirió la organización en sí misma. Pese a los limitados logros de sus objetivos explícitos (materiales), estas iniciativas permanecen, pues constituyen una apertura a otras necesidades de las mujeres de carácter afectivo, solidario y de apoyo. Dado que son organizaciones no oficiales y por tanto iniciativas que emergen y se desarrollan en un contexto de represión y exclusión, se vincularon a parroquias locales u organismos no gubernamentales que las estimularon y otorgaron apoyo material, orientación y asesorías.

Se desarrollan también aunque, en menor medida, otro tipo de grupos que se definieron a sí mismos como "Organizaciones de Mujeres". Todos ellos fueron grupos con experiencias previas en el terreno de la solidaridad y la subsistencia. A partir de allí, se abren nuevas necesidades en relación a su condición de mujer. Estos grupos, evolucionaron a organizaciones propiamente de mujeres, con contenidos feministas y otras, definitivamente de carácter político militante⁶.

En los hechos estos grupos de carácter más ideológico o de reflexión, a corto andar se convierten en portadores de un discurso reivindicativo que no tuvo la eficacia suficiente como para generar acciones colectivas en las demás mujeres. El gran déficit de estos grupos se debe a su dificultad para

Los grupos y organizaciones son diversos en sus objetivos. Sin embargo, la mayoría se definen por ser espacios de encuentro, de apoyo mutuo, de solidaridad. Otras -las menos- reconocen en los grupos posibilidades de desarrollo personal y de revaloración de su condición de mujeres.

4 En el año de 1986 habían 1400 organizaciones con 50.000 mujeres participantes; Vicaría de la Solidaridad, memoria, 1986.

5 Organizaciones funcionales de mujeres promovidas desde el Estado de 1984 CEMA agrupaba a 230.000 mujeres, memorias 1984, CEMA - Chile.

6 Como las Domitilas, tierra nueva, Momupo.

La mujer popular se agrupó durante estos años básicamente en expresiones de base territorial, que como dijimos anteriormente tuvieron como eje central la subsistencia familiar marcada por la iniciativa colectiva, el barrio y la necesidad común como factor aglutinante, con pluripertenencia y con un carácter polivalante

unir el discurso con la acción o la gestión comunitaria y/o política.

En cualquier caso, la proliferación de organizaciones y grupos que se observó en las poblaciones no representa -como a veces se supone- una ruptura con la identidad tradicional de mujer-madre. Al contrario, este proceso corresponde más bien a la defensa de un rasgo identitario en momentos en que la mujer vio amenazado su mundo familiar, su seguridad y bienestar.

Entonces, la mujer popular se agrupó durante estos años básicamente en expresiones de base territorial, que como dijimos anteriormente tuvieron como eje central la subsistencia familiar marcada por la iniciativa colectiva, el barrio y la necesidad común como factor aglutinante, con pluripertenencia (se pertenece simultáneamente a más de una organización) y con un carácter polivalante (es decir representaron para algunas mujeres respuestas que iban más allá de sus necesidades materiales).

En suma, la experiencia organizativa descrita a significado para las mujeres importantes espacios de desarrollo, como plantea Angela Arteaga⁷: "Las mujeres logran a través de ellas algo que las dignifica y les permite recuperar la confianza en sí mismas, implican un espacio efectivo de pertenencia e identidad grupal, de expresividad, socialización e intercambio de experiencias. En las organizaciones las mujeres tienen la posibilidad de vincular lo que les sucede en el ámbito privado con un sistema en cuya construcción no han participado... comienzan a articular su reflexión con una modificación de sus conductas tanto en el plano doméstico como en el de sus actividades extrafamiliares". Desde una perspectiva estratégica, este último aspecto es especialmente importante, pues los cambios enunciados apuntan a contenidos valóricos del proceso de socialización desde el que, en última instancia, se perpetúan y reproducen las relaciones de dominación. Sumemos a lo expresado la importancia que tuvo, en distintos períodos del régimen anterior, la movilización social de las mujeres y la consecuente relación de su participación social con las expresiones institucionales que ésta hoy tiene (SERNAM, PRODEMU).

La otra cara de la participación

Más allá de los logros enunciados y considerando los límites del contexto sociopolítico, es necesario también evaluar críticamente el accionar colectivo de las mujeres pobladoras,

⁷ Ana María Arteaga: "Politización de lo privado y subvención del cotidiano mundo de la mujer. Continuidad y cambio": CEM, Santiago 1989.

en la perspectiva de fortalecer su calidad de sujeto histórico, portador de cambio y proyecto.

Puestas en esta situación es fundamental reconocer que "la presencia pública de las mujeres no ha sido constante ni homogénea sino muy por el contrario, discontinua y fragmentada y si a pesar de ello logró un gran impacto fue entre otras razones por la ausencia de otros autores, particularmente aquellos de tradición histórica, como los partidos políticos cuya interdicción les impidió asumir un rol protagónico". Al instaurarse el sistema democrático han tendido a copar los espacios y las instancias tradicionales (partidarias), en desmedro de la visibilidad de los grupos de mujeres que hoy se encuentran pasivos y neutralizados o inmersos en una lógica barrial que no tuvo proyecciones políticas, y que están desarticuladas y sin referente.

Hasta el momento, entonces, la experiencia organizativa y de participación de las mujeres pobladoras no ha estado vinculada a los espacios públicos formales y se ha articulado en torno a intereses concretos relacionados principalmente con la esfera de la reproducción. La mujer ha salido a participar cuando la sobrevivencia familiar está en crisis, es por tanto en función de vínculos que la confirman en su identidad social de madre y esposa que se ha organizado. Esta dinámica de lo concreto permitió la acumulación de ciertas capacidades aunque como ya dijimos, la eficiencia de estas alternativas fue limitada. Las mujeres no lograron levantar a partir de ella un proyecto propio que otorgue identidad colectiva a la diversidad de organizaciones existentes. De otra parte, han reproducido en el ámbito público, la dinámica relacional y afectiva del mundo doméstico y familiar (relación informal, cara a cara, orgánica no estructurada, pequeños grupos, etc.); por tanto, hasta ahora no prevalece en su gestión social y comunitaria una lógica de poder y/o política (disputa y presencia en las instancias de decisión). Es decir, pese a la emergencia de un estado democrático, la participación de las mujeres en el espacio local, continúa siendo una extensión de su rol doméstico y de servicio (de la casa, al vecindario, a la comuna) en la medida que no tienen acceso a pensar y a actuar desde las esferas de poder, los contenidos y formas de los planes y programas dirigidos a mejorar su calidad de vida.

En definitiva, la participación de la mujer "auspiciada particularmente por este nuevo Estado", si mantiene las características citadas, más que protagonismo social, constituirá una experiencia de servicio público gratuito.

Pese a la emergencia de un estado democrático, la participación de las mujeres en el espacio local, continúa siendo una extensión de su rol doméstico y de servicio (de la casa, al vecindario, a la comuna) en la medida que no tienen acceso a pensar y a actuar desde las esferas de poder, los contenidos y formas de los planes y programas dirigidos a mejorar su calidad de vida.

Así, las pobladoras en general, y las mujeres organizadas en particular, pueden conformar un eficiente ejército de mano de obra gratuita, que ofrece un tiempo adicional sin valoración social teniendo ahora una triple jornada de trabajo (en el espacio doméstico, laboral y comunitario).⁸

Esta afirmación la hacemos en el contexto de analizar críticamente aquello que insistimos en mirar como protagonismo de la mujer popular. Si es así, estamos a nuestro juicio en una suerte de "trampa", que nos involucra a todos:

- El Estado, de una parte, "intenta" ser quien auspicia la participación y protagonismo de la mujer (actitud moderna, acorde a los nuevos tiempos). Sin embargo, en la práctica, lo que hace muchas veces es apoyarse en las mujeres para la implementación de sus políticas (miremos el caso de la salud) pues son el contingente gratuito con destrezas adecuadas y con vocación de servicio.
- De otra parte, están las instituciones de apoyo que desde la sociedad civil implementan proyectos cuyo principal propósito es la participación y protagonismo de las mujeres. Estos procesos, dado el contexto en el que se realizaron, hicieron que la participación se orientara básicamente a la generación de competencias técnicas y formas de solidaridad que no han constituido precisamente un ejercicio para el protagonismo político.
- Por último, las mujeres no hacen más que expresar con este tipo de participación una versión renovada de su histórica función de servicio.

Consideraciones Finales

Siguiendo la reflexión desarrollada, nuestra hipótesis central es que **la participación social de la mujer ha sido y seguirá siendo básicamente un servicio público gratuito, si no cambia su carácter.** Podremos hablar de participación real de la mujer si la lógica comunitaria incorpora una práctica organizativa que manteniendo la capacidad de gestión se caracterice por ser propositiva, reivindicativa, negociadora y capaz de generar articulación e incidir en los espacios de decisión a nivel local.

⁸ Recordemos los distintos proyectos de acción impulsados por ONG durante estos años. Autoconstrucción, monitoras de salud, huertos familiares, etc.

En esta perspectiva distinguiremos dos ámbitos desde los cuales es posible aportar a la viabilidad del protagonismo político de las mujeres populares en los espacios locales.

a) En relación a las políticas sociales

Se hace necesario redefinir la conceptualización de política social. Dejarla de entender sólo en su carácter de distributivo y asistencial. Si las concebimos en la perspectiva del desarrollo estas deben constituir acciones "que repercutan e impacten tanto en el aumento de capacidad política (poder), económica (acumulación) y social (condiciones materiales y psicosociales) de los grupos como en su capacidad de acción y en su acceso a productos concretos que incidan positivamente en la satisfacción de sus necesidades".⁹

Una política social así planteada, busca distribuir recursos, propiciando al mismo tiempo la participación de los llamados beneficiarios y la apropiación por parte de estos de la responsabilidad del proceso; dando además espacio y oportunidad a la diversidad por sobre la tradición de uniformidad propia de las políticas altamente centralizadas.

Por otra parte, es necesario avanzar en la incorporación de las mujeres a la elaboración de los planes dirigidos a mejorar sus condiciones de vida, así como integrar la dimensión de género en ese proceso. Separamos ambos aspectos porque la participación de las mujeres no significa necesariamente la incorporación de la problemática de género.

Integrar a las mujeres y el género en políticas sociales significa, necesariamente, conocer el universo concreto de mujeres a las que éstas pretenden dirigirse, tener una lectura precisa de su actual problemática como establecer los conductos adecuados para su participación.

Lo anterior significa también hacer una relectura de la realidad y condición de las mujeres urbano-populares de nuestros países.

La pobreza, como ya lo mencionáramos, ha cambiado y las mujeres como parte de ese universo también lo han hecho: han aumentado su escolaridad, han accedido al mercado del trabajo -principalmente informal- que le ha significado un cambio en su rol de ubicación en la familia; tiene, por otro lado, expectativas crecientes de educación, trabajo e ingreso. Es decir, la mujer ya no es -como hace una década- un ente dependiente y sujeto pasivo de políticas y programas orientados a los sectores más pobres.

La mujer ya no es -como hace una década- un ente dependiente y sujeto pasivo de políticas y programas orientados a los sectores más pobres.

Integrar a las mujeres y el género en políticas sociales significa, necesariamente, conocer el universo concreto de mujeres a las que éstas pretenden dirigirse, tener una lectura precisa de su actual problemática como establecer los conductos adecuados para su participación.

⁹ Idea tomada de Eduardo Walker: "Política de vivienda en la perspectiva de desarrollo local" CIPMA, Santiago de Chile, 1978.

En este mismo orden de preocupaciones es importante caracterizar los problemas sociales incluyendo la dimensión de género. En definitiva, se trata de observar cómo cada problema social reproduce una doble discriminación. No tener presente esta premisa en la investigación o en la intervención social, implica mantener la invisibilidad de la mujer y su subordinación.

b) En relación a la acción social estatal o privada

En el caso de este tipo de proyectos apelamos a que la intervención tenga características específicas y logre determinados resultados. Para materializar esta afirmación, pensemos por ejemplo en la Atención Primaria: hay dos posibilidades de incluir a la mujer:

- Como monitora de salud, que gratuitamente cumpla funciones preventivas y extienda la labor del consultorio a la comunidad, como habitualmente se ha hecho.
- La otra es entregarle formación y salario para que cumpla el mismo servicio y/o que ella pueda, además, participar en el diseño del servicio y las políticas de Atención Primaria; y desde allí decidir la participación de los distintos actores, el valor de esa participación y su forma de incorporación de acuerdo a los intereses propios, prioridades y capacidades.

Estamos hoy frente al enorme desafío de incorporar a la mujer a la escena pública, cómo sujeto creativo capaz de proponer, participar y actuar en la construcción democrática de nuestros países.

Políticas municipales y asuntos de género: actores que influyen en el gobierno local

Jeanine Anderson
Servicios Urbanos para Mujeres de Bajos Ingresos,
Grupo SUMBI
Lima - Perú

Vengo de una organización que tiene varios años de llevar un trabajo de discusión y debate, de cierta producción de conocimiento, a través de la investigación muy dirigida a los temas que aquí nos ocupan.

SUMBI ha comenzado por hacer una lista de los servicios urbanos y ha ido tratando de indagar qué significan estos para la mujer, cuál es su participación en la gestión, en la organización o en la fiscalización de estos servicios, cuál es el papel del gobierno municipal, etc.

Hace poco, en un seminario sobre Desarrollo Social en los 90, nos dimos cuenta abruptamente que no teníamos una teoría del municipio, que estábamos hablando supuestamente sobre servicios prestados por gobiernos locales y, sin embargo, no teníamos una teorización, una conceptualización de cómo son los municipios, cómo funcionan, cuál es su dinámica y, sobre todo, cuál es el entorno político de un gobierno municipal.

Ese es un problema muy latente que se relacionaría tal vez con el poco desarrollo de las ciencias políticas en América Latina como ciencia empírica; porque de hecho hay una larguísima tradición de análisis político, pero no hay una acumulación muy grande de estudios empíricos sobre estructuras de gobierno o partidos políticos o sobre el debate político en general, la dinámica política de un país cualquiera o de una ciudad cualquiera, en América Latina.

Los municipios son estructuras de gobierno. ¿Deben ser entendidos como entes políticos, como un lugar de competencia de diversos actores, sectores e intereses, o deben ser concebidos como el último eslabón de la estructura administrativa donde el municipio simplemente ejecuta órdenes que vienen de más arriba?

Pero el municipio entendido como "gobierno local", como se lo concibe en los estudios de las ciencias políticas, y como un campo de competencia entre diversos sectores e intereses, es relativamente nuevo en muchos países de América Latina y por lo tanto no tenemos un acopio de investigaciones que nos ayuden a elaborar esa teorización de los municipios como espacio político.

Los reclamos de las mujeres en el municipio entran en esta suerte de competencia que se produce allí. En los análisis de los gobiernos locales, en la discusión internacional, (por supuesto una discusión básicamente a partir de los países del Norte y su realidad política) el recurso central que se pelea en un municipio es el uso del suelo, las decisiones que tienen que ver con la utilización del espacio urbano. ¿A quién se

Municipio entendido como "gobierno local", es relativamente nuevo en muchos países de América Latina y por lo tanto no tenemos un acopio de investigaciones que nos ayuden a elaborar esa teorización de los municipios como espacio político.

asigna el suelo? ¿con qué propósito? para qué fines? ¿Ese sería el recurso más importante, y a partir de allí, por supuesto, muchísimos recursos que son de interés para las mujeres como para muchos otros actores en el ámbito local.

Políticas Municipales en Favor de las Mujeres

Es muy difícil hablar sobre la formulación de políticas municipales y su aplicación, por las mujeres o en favor de las mujeres sin haber realizado este análisis o tener un conocimiento mayor sobre el funcionamiento de los municipios. Comparo, por ejemplo, nuestra situación, nuestra desventaja, con la ventaja de contar por lo menos con un estudio clásico hecho en los Estados Unidos hace ya algunos años sobre la ciudad de New Haven, Conneticut, que se llama: Who have it? (¿Quién gobierna la ciudad?) que examina toda una red de organizaciones, instituciones, corporaciones, actores institucionales en general, que tienen una capacidad de influir sobre las decisiones del gobierno, de la ciudad de New Haven, en Conneticut.

Y eso puede llevar al problema de entender que el gobierno municipal y su funcionamiento pueden llegar a niveles bastante sofisticados: se puede aplicar esta especialidad de análisis formal y se puede medir la influencia y la presencia que ha tenido cada uno de estos actores sobre la decisión municipal o sobre determinada política municipal.

En el Perú, no contamos con un solo estudio de un municipio que nos brinde información adecuada que pueda dibujarnos la red de actores influyentes que giran en torno al gobierno municipal para darnos una idea de cuál es su peso relativo, cómo se alínean, cómo son las alianzas y desalianzas en torno a diversos puntos y decisiones que tienen que ser tratados por el gobierno municipal.

Esta visión del municipio por supuesto que va de la mano de una concepción de la democracia que no es precisamente participativa.

La idea de dotar al ciudadano con igual acceso a las estructuras de gobierno (y un acceso bastante directo) es una visión del municipio que va mucho más acorde con lo que entiendo es una tendencia dominante en este momento en el análisis de democracias reales funcionales, o poliarquías. La noción de que el gobierno o el reparto del poder y la capacidad de incidir en las decisiones de los gobiernos locales es un reparto entre una red de organizaciones que representan a distintos sectores de la sociedad, por supuesto

En el Perú, no contamos con un solo estudio de un municipio que nos brinde información adecuada que pueda dibujarnos la red de actores influyentes que giran en torno al gobierno municipal para darnos una idea de cuál es su peso relativo, cómo se alínean, cómo son las alianzas y desalianzas en torno a diversos puntos y decisiones que tienen que ser tratados por el gobierno municipal.

Cuando el municipio toma una decisión acertada y es aceptada por la población será felicitado si imparte una política no popular, la población también estará muy cerca para sancionarlo, fustigarlo u oponer resistencia.

Es importante determinar cuál es la función del municipio, en torno a qué temas decide, cuáles son los ámbitos donde podemos hablar de políticas municipales.

que puede ser cuestionable así como toda mi exposición puede ser matizada en la medida en que cuestionemos esa visión de la democracia.

En esta literatura internacional sobre gobiernos locales, uno de los temas que impacta desde el primer momento es una suerte de no-decisión de los gobiernos municipales: sería una característica general de los municipios el tratar de eludir la toma de decisiones hasta que ya no tengan otra alternativa. Eso tiene mucho que ver, en parte, con su colocación en la estructura de gobierno. No son los últimos responsables de nada y, por lo tanto, tienen mayor posibilidad de postergar y/o eludir decisiones que el gobierno central. Yo creo que eso está ligado a su misma cercanía a la población. Esta cercanía implica que cuando el municipio toma una decisión acertada y es aceptada por la población será felicitado, pero si imparte una política no popular, la población también estará muy cerca para sancionarlo, fustigarlo u oponer resistencia.

Creo que esta evasión de decisiones, también tiene que ver con la poca claridad que hay en el mandato de los municipios en general. Al menos en el Perú, la ley de municipalidades faculta a los municipios a hacer miles de cosas; entonces, queda a criterio del municipio cuánto de su mandato efectivamente va a ejercer o de un proceso de negociación entre el municipio y estos sectores (instituciones, corporaciones, empresas, etc. que ejercen una influencia sobre el gobierno municipal). Pero eso significa para las mujeres que, en parte, nuestra lucha es por superar esa tendencia innata de los municipios de no decidir si pueden evitarlo y, por otra parte, una lucha por hacer que estiren su emprendimiento y su mandato hasta el máximo posible: que actúen en esos ámbitos donde nos interesa que actúen pero donde ellos tal vez perciben mucho riesgo o les faltan ganas de incidir.

Categorías de Políticas Municipales: Análisis de la Situación de la Mujer

Es importante determinar cuál es la función del municipio, en torno a qué temas decide, cuáles son los ámbitos donde podemos hablar de políticas municipales. Para ello es necesario conocer que, en esa literatura de las ciencias políticas, se hace una diferenciación en cuatro grandes categorías de políticas municipales:

1. En primer lugar, las más importantes, si aceptamos que el recurso esencial del municipio es el suelo mismo, el

territorio urbano y su utilización: políticas que tienen que ver con el desarrollo de la ciudad, con el afianzamiento de su base económica, por lo tanto, con la creación de empleo, el estímulo a la actividad económica en general y el uso del suelo.

Las políticas que se den en este casillero y que podrían ser de interés de las mujeres, serían las que impulsen la creación del empleo específico para mujeres, que mejoren las condiciones de trabajo en aquellas actividades donde ya están las mujeres (por ejemplo la construcción de un mercado en el espacio donde las mujeres ponían sus plásticos y vendían verduras), y también políticas que respeten y protejan la integridad social de los padres, a través el diseño urbano para la seguridad física -reclamo de mujeres, por cierto- y el ciclo de transporte por zonas donde vamos las mujeres (ubicación de mercados, centros de abastecimiento, etc.).

Este tipo de políticas que tienen que ver con el desarrollo de las ciudades y su actividad económica, es de interés central para el gobierno local porque ahí es donde consigue sus rentas y capacidad de operar.

2. En segundo lugar, políticas que tienen que ver con la organización del gobierno local, con la regulación de este juego de competencias entre diversos grupos que tratan de lograr acceso al gobierno municipal e influir en sus decisiones; en el caso del Perú, con el reconocimiento formal por parte del municipio a las organizaciones de base como organizaciones consultoras del gobierno municipal, la extensión de la participación de la ciudadanía en todas sus dimensiones, la protección de los derechos de las minorías (las mujeres no somos una minoría numérica, pero funcionamos muchas veces como una minoría)... entonces, cada vez que el municipio da una norma que asegura la protección de los derechos de las minorías en sus procesos de toma de decisión, las mujeres nos beneficiamos.

Otra política de beneficio para las mujeres en este campo, podría ser, por ejemplo, la creación de una "comisión pro-equidad de género" para todo el funcionamiento del municipio. Es decir una nueva estructura que se implanta en el gobierno local, cuya tarea es asegurar que en todas las áreas se garantice el impacto sobre la

Las políticas de interés de las mujeres, serían las que impulsen la creación del empleo específico para mujeres, que mejoren las condiciones de trabajo en aquellas actividades donde ya están las mujeres , y también políticas que respeten y protejan la integridad social de los padres, a través el diseño urbano para la seguridad física y el ciclo de transporte por zonas donde vamos las mujeres.

Las mujeres no somos una minoría numérica, pero funcionamos muchas veces como una minoría

equidad de género y se garantice la toma de medidas en caso de discriminación, para corregir esa situación.

3. En tercer lugar, políticas que tienen que ver con la asistencia. Los municipios tienen una reciente historia de actuar en programas de asistencia para los pobres o para grupos con necesidades especiales, como minusválidos, ciegos, huérfanos, etc., etc. Allí, es evidente como estas políticas pueden tener relación con las necesidades de las mujeres.
4. Y, finalmente, políticas que tienen que ver con la repartición de servicios, su ubicación en el espacio, su orientación en beneficio de diversos sectores de la población que se asienta en el ámbito municipal. Hay mucho de esta discusión acá, tal vez la mayor parte se ha montado sobre esta categoría de políticas municipales, que no tengo que comentarla.

He tratado de imaginarme en cada uno de estos casilleros quiénes, además de las mujeres, están allí y cómo actúan, quiénes son nuestros interlocutores cada vez que entramos en uno de estos ámbitos con un planteamiento de una política municipal en favor de las mujeres. Porque entramos en un ámbito de negociación política existente, con una política nueva que probablemente va a significar una merma en los recursos que el municipio tiene para asignar a estos demás sectores que ya estaban allí. Entonces, en todos los casilleros es evidente que hay algunos actores que van a ocupar probablemente un papel de competidor por recursos. Otros que van a ser, por lo menos por momentos, aliados igualmente interesados en que las mujeres ganemos ciertas políticas en nuestro favor.

Lo correcto es hablar de las mujeres como organizaciones representativas de ciertos sectores de mujeres e intereses en común, no necesariamente compatibles con todo el resto de mujeres que viven o trabajan en el ámbito municipal.

Lo correcto en un esquema de esta naturaleza, no es tampoco hablar de las mujeres como la mitad de la población sino, nuevamente, como organizaciones representativas de ciertos sectores de mujeres e intereses en común, no necesariamente compatibles con todo el resto de mujeres que viven o trabajan en el ámbito municipal.

Cuando se discute el problema de la participación de las mujeres, el acceso de las mujeres a la toma de decisión municipal, el acceso a los recursos del gobierno municipal se necesita previamente tener una idea bastante clara, de quiénes más están actuando en este ámbito y cómo se van a alinear ellos respecto a este pedido de un sector de mujeres o de una organización de mujeres.

Los Aliados Aparecen en el Camino; los Enemigos, No

Y si, de acuerdo a la experiencia de SUMBI, nuestro esfuerzo más largo, más constante por lograr un cambio en las políticas de la municipalidad de Lima y los distritos, ha sido en torno al problema del cuidado diurno, -tratar de convencer a los municipios, no necesariamente de construir guarderías infantiles, pero sí hacer ciertas acciones que podrían significar un apoyo a los servicios de cuidado diurno existentes-. En más o menos tres años de acompañar al gobierno de la ciudad de Lima en este esfuerzo, es evidente que estando allí con una propuesta de política, se puede llegar a conocer, en el camino, a los actores que son nuestros aliados (en el caso del cuidado diurno, la institución nacional encargada de bienestar, el ministerio de educación, el ministerio de salud).

Los amigos salen del anonimato y aparecen en el camino; los enemigos no. Los actores que van a oponerse a que el municipio asigne recursos para servicios de cuidado diurno, en vez de aplicarlos para la construcción de pistas o a favor de empresas privadas o fábricas, siempre existen pero no son evidentes.

Entonces, sin tener un conocimiento del campo político donde se mueve y se entra con una propuesta, hay el peligro de ilusionarse pensando que los demás actores en ese campo son amigos y los enemigos o competidores son pocos o inexistentes.

Nuestra discusión ha dejado bastante claro que las mujeres estamos montando en este momento, una discusión sobre el acceso a políticas municipales y al poder local, a estos dos ámbitos de asistencia y repartición, distribución de servicios.

Las mujeres corremos el peligro, y esto se ha visto mil veces en la historia del movimiento de mujeres, de estar peleando una dura batalla y fingir que la estamos ganando cuando el desfile va por otro lado. En parte por la propia distribución real de los presupuestos municipales y el prejuicio siempre a favor, en el gobierno municipal, de una preocupación central hacia todo lo que tiene que ver con el desarrollo, la base económica de la ciudad, el empleo.

Aquí también ocurre algo que hemos comenzado a sentir en SUMBI en el curso del último año: en realidad las decisiones fundamentales en el terreno de los programas de asistencia y servicio, no son tomadas a nivel del gobierno local, sino del gobierno central, en sus órganos que tienen que ver con política social. De allí que el grupo SUMBI,

Los actores que van a oponerse a que el municipio asigne recursos para servicios de cuidado diurno, en vez de aplicarlos para la construcción de pistas o a favor de empresas privadas o fábricas, siempre existen pero no son evidentes.

Las mujeres estamos montando en este momento, una discusión sobre el acceso a políticas municipales y al poder local, a estos dos ámbitos de asistencia y repartición, distribución de servicios.

después de tantos años de hablar y hablar sobre servicios urbanos, decidió que no va a volcarse al tema de las políticas sociales porque estamos mirando lo que es una suerte de manifestación de una intencionalidad o de una aplicación de presupuesto, pero no estamos, desde la ciudad nada más, en condiciones de observar esas decisiones.

Entonces, hay un problema de dónde se ubican las decisiones y cuáles decisiones; pues, aunque las mujeres tuvieran acceso a las decisiones del gobierno local que tienen que ver con programas de asistencia o con servicios, la tajada de decisión del gobierno municipal puede no ser la mayor; mientras tanto, se ha descuidado todo lo referente al uso del suelo, al crecimiento económico de la ciudad y a todo el ámbito de la modernización misma del gobierno municipal y su funcionamiento. Y yo me pregunto, por ejemplo, cuál sería la ganancia relativa de, por ejemplo, convencer al gobierno municipal de Lima de apoyar los servicios de cuidado infantil y hasta invertir algo de sus fondos en un ligero incremento del mismo, versus un esfuerzo por crear, en el gobierno de la ciudad de Lima, una estructura que se ocupe de la equidad de género en todas las decisiones del municipio o (otra de las propuestas de SUMBI que quedó por allí en el camino) la creación de una "defensoría de mujeres" en el gobierno municipal, cuyo deber sería el velar por la debida atención a las mujeres en todas las acciones, en todos los problemas y todas las situaciones del gobierno local.

Mujer y Políticas municipales en Lima Aproximación a una evaluación

Gustavo Riofrío
Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, DESCO
Lima- Perú

El Gobierno Local y la Participación Comunal

En primer lugar, es preciso señalar algunas características de las políticas municipales en Lima respecto de la participación comunal en general. Ello nos permitirá distinguir lo que se refiere directamente a problemas relacionados con la participación de las mujeres y lo que se refiere a la participación en general.

En el Perú desde 1980 se elige Presidente de la República cada 5 años y alcaldes en cerca de 160 provincias y 1600 distritos cada 3 años.

El gobierno local ha cobrado importancia en el Perú con el proceso de democratización iniciado con las elecciones gubernamentales de 1980.

El gobierno local ha cobrado importancia en el Perú con el proceso de democratización iniciado con las elecciones gubernamentales de 1980. En ese mismo año, se eligieron alcaldes en todo el país que, desde fines de los años sesenta eran digitados. Durante la década del sesenta -e incluso antes-, los gobiernos locales vieron su poder e influencia paulatinamente mermados, así como se descapitalizaron en todos los sentidos.

Al iniciarse el proceso de democratización del país, nos encontrábamos con instituciones municipales sumamente débiles. Sus primeras acciones estuvieron -y en cierto modo aún continúan- orientadas a ocupar un espacio y hacer respetar sus atribuciones frente a una tradición centralista y a una confusión legal que permite la yuxtaposición de funciones, atribuciones y recursos de diversas instancias estatales sobre asuntos de competencia estrictamente local.

Las barriadas de la ciudad se han desarrollado bajo la conducción de las organizaciones de pobladores. Estas organizaciones tienen una vocación auto-urbanizadora, esto es, son las verdaderas responsables del proceso de acondicionamiento físico, de dotación de infraestructura y de servicios en los asentamientos populares.

No obstante lo anterior, en las grandes ciudades peruanas -y en Lima, en particular- hay una importante tradición: acciones de gobierno local que se llevan a cabo por organizaciones populares en las barriadas de Lima. Debido a razones que no es del caso explicar aquí, las barriadas de la ciudad se han desarrollado bajo la conducción de las organizaciones de pobladores. Estas organizaciones tienen una vocación auto-urbanizadora, esto es, son las verdaderas responsables del proceso de acondicionamiento físico, de dotación de infraestructura y de servicios en los asentamientos populares. Sobre la base de esto, las organizaciones de los barrios han sido las responsables de la fabricación del hábitat popular, lo que va más allá del simple acondicionamiento físico. Todo poseedor de lote tenía el derecho y la obligación de participar en la toma de decisiones sobre los asuntos más importantes del barrio, así como de contribuir económica y físicamente en las acciones de mejora de estas ciudades en crecimiento.

Las organizaciones vecinales tienen una base censitaria, esto es, que quien toma las decisiones es una persona por cada lote de terreno. En los momentos iniciales de los asentamientos humanos, en la que no vive más de una familia por lote, el único problema existente consistía en que normalmente era el hombre quien participaba en las decisiones más importantes, relegando a su pareja a la total inactividad comunal o a la participación en las decisiones que se consideraban menos importantes. Debido a que era muy importante que todas las familias participen en la toma de decisiones, normalmente -y desde la década del sesenta- no ha habido dificultad para que las mujeres solas (jefes de hogar) participen formalmente en la toma de decisiones. Ello abrió el camino para que -ya a fines de la década de los setenta- algunas dirigentes mujeres hayan logrado ser secretarías generales de sus asentamientos.

La dinámica de participación ciudadana en aquellos distritos cuya mayoría vive en barriadas, determinó que muchos gobiernos municipales hayan buscado reforzar su autoridad o ejecutar las tareas que consideraban prioritarias sobre la base de una política de puertas abiertas, en primer lugar y de cogestión, posteriormente, entre la autoridad municipal y las organizaciones de los barrios.

Por lo anterior, podemos señalar que la incorporación de las organizaciones de vecinos a las actividades municipales, aunque sólo sea de manera formal, es considerada en los distritos pobres de Lima como algo convencional.

La Organización Vecinal y la Mujer en los Barrios

En primer lugar, hay que señalar que las mujeres tienen derechos ciudadanos desde 1948, que en el Perú formalmente se percibe igual salario por igual trabajo y que, como en todos los países andinos, tienen acceso a la propiedad de la tierra tanto en el campo como en la ciudad.

Como ha sido señalado en la sección anterior, las mujeres han tenido acceso a la decisión al más alto nivel en sus barrios, siempre y cuando ellas sean la cabeza de familia. En nuestra sociedad ello ocurrió de manera automática en el caso de las mujeres solas cabeza de hogar, conocidas como "madres solteras" pero no cuando había que escoger entre los cónyuges. La estructura patriarcal prevaleciente hizo que sean normalmente los varones quienes representen a la familia en las decisiones vecinales, cuando ellas fueron de interés, salvo importantes excepciones que sirvieron para

La dinámica de participación ciudadana en aquellos distritos cuya mayoría vive en barriadas, determinó que muchos gobiernos municipales hayan buscado reforzar su autoridad o ejecutar las tareas que consideraban prioritarias sobre la base de una política de puertas abiertas, en primer lugar y de cogestión, posteriormente, entre la autoridad municipal y las organizaciones de los barrios.

abrir el camino a la irrupción de la mujer en la escena pública.

Al final de los años setenta se inició un doble proceso que nos ha conducido a la situación actual de masiva participación femenina.

El primero tiene que ver con un momento de agotamiento de la organización vecinal, derivado del hecho que ésta tenía dificultades para identificar los problemas que sería objeto de su accionar. En las fases iniciales de desarrollo de los asentamientos de tipo barriada resultaba relativamente sencillo identificar los problemas que serían objeto de la atención vecinal. En los momentos iniciales, los pobladores buscaban legitimar su tenencia del suelo y planificar las características físicas del asentamiento. Además, era necesario iniciar la construcción y funcionamiento de la escuela para los hijos. En fases posteriores, la población se dedicó a los problemas de nivelación del terreno, a la instalación de algunos servicios básicos tales como la posta médica y a las grandes obras de electrificación y agua y desagüe para el barrio. Luego de estas fases de desarrollo, los vecinos encuentran difícil determinar aquellos problemas del barrio que deberán ser atendidos en conjunto. ¿Sería la pavimentación y las veredas? ¿Es acaso el buen funcionamiento de los servicios y equipamiento ya instalados? La organización de los pobladores estaba más acostumbrada a construir el barrio -"hacer obra"- que a mantenerlo o a atender las necesidades de una ciudad ya en proceso de consolidación.

A este proceso se le agregó un nuevo elemento de complejidad: los gobiernos locales en proceso de revitalización tomaron iniciativas de esfuerzo local que, si bien en numerosos casos involucraban a las organizaciones de los barrios, les habían hecho perder la iniciativa.

El segundo orden de problemas se deriva no tanto de las características físicas del barrio, sino de las de sus habitantes. Desde mediados de la década del setenta los niveles de pobreza urbanos han aumentado, así como los niveles de organización de los habitantes en torno a esa situación. Ello ha conducido a un cierto desplazamiento (que en realidad responde a una ampliación) de los focos de interés vecinales que han ido desde la construcción del barrio a la preservación de la salud y a la alimentación. El machismo existente tanto en la sociedad peruana como en la organización vecinal hizo que estos problemas sean entendidos como "problemas de mujeres", que debían ser

La organización de los pobladores estaba más acostumbrada a construir el barrio a -"hacer obra"- que a mantenerlo o a atender las necesidades de una ciudad ya en proceso de consolidación.

El machismo existente tanto en la sociedad peruana como en la organización vecinal hizo que estos problemas sean entendidos como "problemas de mujeres", que debían ser atendidos por organizaciones ad-hoc y no por la organización vecinal.

atendidos por organizaciones ad-hoc y no por la organización vecinal.

Lo anterior explica el surgimiento y vitalidad que han tenido las organizaciones barriales predominantes femeninas, que partiendo de los problemas de la salud y la alimentación se han proyectado al conjunto de los problemas del hábitat en nuestros días. Ellas han recogido la herencia de organización vecinal y de intervención ciudadana en los aspectos locales, a pesar que las organizaciones en torno a la salud y alimentación han nacido y se han desarrollado al margen de la organización vecinal.

En la actualidad existe un problema no resuelto en el seno de las organizaciones populares existentes en los barrios. La relación entre la organización vecinal y las organizaciones funcionales -esto es las que tienen una vocación específica por un tema determinado, siendo las de salud y alimentación una clara muestra de éstas- no es fluida y obliga a una redefinición de ambos tipos de organizaciones.

Como se puede apreciar, los problemas de género están en el centro mismo de la crisis actual de las organizaciones en los barrios. Estamos frente a un problema de fondo no sólo para la mujeres, sino para la organización y el futuro de la gestión local que debe ser efectuada por autoridades y organizaciones de base.

Para ello es fundamental considerar que las percepciones sobre el hábitat no son las mismas para los hombres que para las mujeres. En muchos casos, además, las percepciones de las mujeres son las más adecuadas, lo que nos debe remitir a propuestas diferentes respecto de las prioridades en las ciudades y barrios. Así, por ejemplo, el emplazamiento de los puestos de agua y de los equipamientos comunales debe estar orientado a satisfacer las necesidades de los usuarios, mayormente mujeres y no los supuestos tecnocráticos absolutamente inconscientes de los problemas de género que han sido asumidos por las dirigencias tradicionales, sobre la base de una influencia proveniente de las autoridades locales en la materia.

Más importante aún, es el hecho que la emergencia económica y social de las familias ha pasado a ser el problema prioritario a ser resuelto en los barrios populares. La percepción del conjunto de la sociedad es que los problemas de salud y alimentación son "problemas de mujeres". Al percibirse de este modo los problemas de la vida, las agencias multilaterales, los gobiernos, los gobiernos locales y, por último, las dirigencias de los barrios, preparan

Los problemas de género están en el centro mismo de la crisis actual de las organizaciones en los barrios. Estamos frente a un problema de fondo no sólo para la mujeres, sino para la organización y el futuro de la gestión local que debe ser efectuada por autoridades y organizaciones de base.

La percepción del conjunto de la sociedad es que los problemas de salud y alimentación son "problemas de mujeres"

el camino para que las políticas que buscan atender estos gravísimos problemas descarguen el peso de las actividades al nivel local de las mujeres.

El Caso Más Notable: El Programa Municipal del Vaso de Leche

Las políticas municipales hacia el sector popular tienen interés para el análisis recién a partir de la década del ochenta. Como ya hemos mencionado, recién desde esa fecha, la municipalidad adquiere la posibilidad de tener iniciativas frente a la ciudad.

La gestión municipal inicia sus actividades frente a los sectores de más bajos ingresos en las barriadas a través de una política de dotación de títulos de propiedad. Este proceso está vinculado con la atribución municipal de disponer del suelo de propiedad del Estado de su jurisdicción. Los habitantes de las barriadas disponían permanentemente y para sí lotes de terrenos, de acuerdo con la legislación de las barriadas. Pero esta seguridad en la tenencia del lote en el cual habían edificado sus viviendas -o estaban en proceso de hacerlo- no se había concretado en los títulos de propiedad. Los pobladores estimaban como problemas prioritarios en sus barrios la dotación y el funcionamiento de los equipamientos y servicios públicos. No obstante, resultaba políticamente más rendidor, así como más sencillo, dar prioridad al tema de los títulos de propiedad. Este esfuerzo se inició en 1980 y prosiguió hasta fines de la década, en que la mayoría de los habitantes de los asentamientos en barriadas cuentan con títulos de propiedad. Una característica notable de este proceso es que -ya desde la década del setenta y como resultado de las acciones del gobierno militar- los títulos de propiedad en las barriadas de Lima se entregan a dos "titulares" y no a uno (sea el hombre o la sociedad conyugal), lo cual favorece la posesión del suelo por la mujer.

A partir de 1984, que la municipalidad de Lima empieza a tomar una importante iniciativa en lo referente a los servicios básicos de las familias de bajos ingresos y que, por primera vez trasciende la realidad de las barriadas o pueblos jóvenes para iniciar actividades en las zonas de inquilinatos deteriorados de

Es recién a partir de 1984, que la municipalidad de Lima empieza a tomar una importante iniciativa en lo referente a los servicios básicos de las familias de bajos ingresos y que, por primera vez trasciende la realidad de las barriadas o pueblos jóvenes para iniciar actividades en las zonas de inquilinatos deteriorados de la ciudad.

Las actividades más significativas en relación a los servicios básicos para los sectores de bajos ingresos están vinculadas a la alimentación y la salud. En ellas, la participación de la mujer ha sido un importante ingrediente. La actividad más

importante de la Municipalidad de Lima Metropolitana a este respecto fue el programa municipal del Vaso de Leche. Otra actividad muy significativa, los comedores populares, se ha desarrollado con una menor iniciativa y participación de los gobiernos locales.

El **Programa Municipal del Vaso de Leche** tiene por objeto llevar un vaso de leche o sucedáneo a todos los niños menores de 5 años que lo requieran. La Municipalidad obtiene la leche, que es distribuida a alrededor de 700.000 niños y madres gestantes y lactantes a través de un equipo rentado de no más de una cincuentena de personas, y más de 7.000 Comités del Vaso de Leche que agrupan a las madres de los niños. Esta actividad rápidamente fue aceptada por la población involucrada, debido a la flexibilidad del programa, la existencia de recursos suficientes para generalizarlo y, finalmente, debido al marco de confianza que inspiró la gestión municipal que lo originó en los sectores populares urbanos.

Las mujeres organizadas de los barrios, ya estaban habituadas a tomar iniciativas para la alimentación de sus familias. La novedad del programa es que por vez primera el gobierno local se ponía al frente del problema asumiendo como obligación estatal otorgar el alimento a todo aquel que lo necesitara y se organizara para ello. Las actividades que normalmente se han desarrollado a gran escala, pero nunca a escala masiva, en las que grupos privados nacionales o internacionales -generalmente ONG's locales u organismos de la iglesia- tomaron la iniciativa de proveer los fondos y dar la capacitación, ahora podían efectuarse como iniciativa gubernamental. Esta era la diferencia.

Al contarse con este impulso, se borraron importantes trabas a la participación de la mujer. De un solo impulso, su presencia pública era acogida favorablemente por la autoridad, así como su participación en la esfera pública era un hecho deseado. Ello fue de gran ayuda para vencer las resistencias a la participación femenina, mostradas no solamente en el resto del mundo oficial sino también en sus propios hogares.

La masiva participación de las madres de familia en la alimentación de sus hijos es, desde la inauguración del programa del vaso de leche un hecho incontrovertible. La presencia de las madres organizadas en los más altos niveles de decisión sobre el programa ha abierto el camino para que una generación de mujeres de los barrios populares aprenda a ser interlocutora del Estado, se socialice en una esfera que

La novedad del programa del Vaso de Leche es que por vez primera el gobierno local se ponía al frente del problema asumiendo como obligación estatal otorgar el alimento a todo aquel que lo necesitara y se organizara para ello.

La presencia de las madres organizadas en los más altos niveles de decisión sobre el programa ha abierto el camino para que una generación de mujeres de los barrios populares aprenda a ser interlocutora del Estado, se socialice en una esfera que le estaba vedada y, finalmente, irrumpa en otros importantes niveles de discusión de problemas con propuestas propias.

se ha tratado de incorporar a la mujer en la esfera pública sobre la base de su rol reproductivo.

le estaba vedada y, finalmente, irrumpa en otros importantes niveles de discusión de problemas con propuestas propias.

Pero lo anterior no puede hacernos olvidar que el Programa Municipal del Vaso de Leche ha tenido en la organización de la mujer nada más que su principal sub-producto, ya que el objetivo principal no eran las mujeres, sino la leche para los niños.

Este hecho ha sido dejado de lado por quienes hemos sido testigos del proceso desde sus inicios: las principales acciones en torno a la reproducción social llevadas a cabo por la Municipalidad no han sido fruto de una política consciente hacia la mujer (aunque sí muy permeable hacia sus necesidades), sino de una política hacia sus hijos.

En otras palabras, se ha tratado de incorporar a la mujer en la esfera pública sobre la base de su rol reproductivo.

En las gestiones municipales posteriores se ha visto los problemas de tal aproximación: se busca disminuir el poder de decisión que las dirigentas de los Comités de Vaso de Leche tienen en los destinos del programa, por un lado, y se busca limitar la participación de ellas sólo a los niños y no a los ancianos y a los tuberculosos, que habían sido integrados al programa por iniciativa de las propias mujeres.

El tema de los ancianos, aunque poco significativo estadísticamente hablando, sí lo es desde una perspectiva de género. Como es sabido, cuanto más pobre es una familia más tiene que hacerse cargo de quienes ya no producen. Y, por cierto, son las mujeres quienes atienden a los ancianos, sean sus padres o sus suegros. Al ignorarse la necesidad de atender alimenticiamente a los ancianos se está ignorando una reivindicación que tiene un claro carácter de género. Si las mujeres se están organizando para atender a sus hijos, bien pueden hacerlo también para atender a sus viejitos. Es lo menos que se puede hacer.

De este modo, una sobrecarga de trabajo -que, podríamos decir, fue entusiastamente aceptada por las mujeres de los barrios como pasaporte para su entrada a la vida pública- no es ampliada para apoyar el conjunto de necesidades prácticas de género, por un lado. Por el otro, terminada la etapa romántica de montaje del programa, las autoridades tienden a desconocer la capacidad de ellas de tomar las decisiones. Un programa cogestionario en que la autoridad cumplía con su parte y el pueblo la suya en el contexto de una política facilitadora se ve reducido precisamente en aquello que tenía de interesante.

Lo que venimos de referir no es un caso único; con las drásticas medidas de ajuste económico de agosto de 1990, fueron las mujeres organizadas en comedores populares autogestionarios quienes cumplieron un importantísimo rol en la preparación y distribución de alimentos.

Permanentemente se han visto enfrentadas a las autoridades gubernamentales y a la Iglesia (que jugó un importante rol en la distribución de alimentos) que deseaban que las mujeres sólo se dediquen a cumplir órdenes en lo referente al reparto de los alimentos.

En palabras de una participante de un comedor popular de Lima: "Sólo quieren que movamos el cucharón", cuando en esos comedores se efectúan programas de capacitación, se busca proyectarse hacia actividades productivas, esto es, se toman decisiones y se redefine y trasciende el rol reproductivo.

"Sólo quieren que movamos el cucharón", cuando en esos comedores se efectúan programas de capacitación, se busca proyectarse hacia actividades productivas, esto es, se toman decisiones y se redefine y trasciende el rol reproductivo.

Consideraciones Metodológicas

En primer lugar es menester afirmar enfáticamente que acompañar a las mujeres no significa de ningún modo disponer ya de un enfoque adecuado de género. Asumiendo que las mujeres no son más invisibles y que aparentemente tienen un importante rol que jugar en nuestra sociedad y en el manejo de los gobiernos locales, todo está por hacerse.

Es necesario disponer de enfoques metodológicos apropiados. De otro modo, se ayudará a la supervivencia de conceptos y actitudes que poco favor le hacen a las mujeres.

1. El modo de analizar los casos concretos. Poner en movimiento los conceptos y no repetirlos. Ojo con el manejo academicista de los conceptos que nos impiden "leer" la realidad. Ejemplo: la sobrecarga de trabajo vs. el derecho de ciudadanía. Muchas mujeres populares aceptan la sobrecarga como el costo para obtener el derecho. Una cierta visión principista e ideológica nos impide ver la realidad tal cual. La metodología y nuestra ciencia son herramientas para producir un conocimiento sobre la realidad. Serán útiles, pero el conocimiento tiene que producirse y lo tenemos que producir nosotros.
2. La metodología para acercarse al tema general del taller: Roles y necesidades de género como tema clave para determinar las características de los programas de acción municipal. Todo programa debiera ser evaluado y programado considerando estos conceptos. La

Es necesario disponer de enfoques metodológicos apropiados. De otro modo, se ayudará a la supervivencia de conceptos y actitudes que poco favor le hacen a las mujeres.

La dimensión de género atraviesa todas las realidades y no sólo los programas "de mujer", o los "de pobreza",etc.

Las mujeres irrumpen en todo y no sólo en lo que tradicionalmente se considera "asuntos de mujeres". No solamente tomar en consideración que hay una ceguera de género y una discriminación negativa de la mujer, sino que ellas irrumpen contra ello y aún contra sus propias conciencias.

- dimensión de género atraviesa todas las realidades y no sólo los programas "de mujer", o los "de pobreza",etc.
3. El problema de la combinación de roles en el tiempo como asunto estratégico al planificar. Alguien tiene que cumplir determinados roles en la unidad familiar (que es la unidad de planificación). Algún miembro de la familia o alguna institución. Así, el cuidado de los niños, el abastecimiento del agua, la elaboración de alimentos, las rutas del transporte, etc., requieren de consideraciones especiales para favorecer una equidad de género.
 4. Tomar como dato dado el que las mujeres en la última década "irrumpen", esto es, tienen un modo particular de entrar en escena rompiendo moldes, esquemas de ellas mismas y de los demás. Las mujeres irrumpen en todo y no sólo en lo que tradicionalmente se considera "asuntos de mujeres". No solamente tomar en consideración que hay una ceguera de género y una discriminación negativa de la mujer, sino que ellas irrumpen contra ello y aún contra sus propias conciencias. Hay, es cierto, subjetivismo. Porque aún no hay objetividad. Nuestra obligación es buscar objetivar. De otro modo no haremos ciencia, no sistematizaremos.
 5. Finalmente, es preciso evitar una política de eficiencia que sólo reconoce en las mujeres populares su capacidad para cumplir determinadas tareas... que no son decididas por ellas. Hay un nuevo tipo de democracia que se gesta desde los gobiernos locales. Aquella que busca vincular el desarrollo con la eficiencia, la democracia con la eficacia y la emergencia con el desarrollo. Involucrar a las mujeres sólo como herramientas para políticas de ajuste que no buscan el desarrollo inevitablemente llevará a enfrentar las necesidades estratégicas de género desde las necesidades prácticas.

**Políticas Estatales y
municipales dirigidas a
las mujeres en el
Ecuador. Una visión
comparativa.**

Magdalena León
Instituto de Estudios Ecuatorianos, IEE
Quito - Ecuador

Plantear políticas municipales dirigidas a mejorar la situación relativa de las mujeres y desencadenar cambios en las relaciones de género, pasa por la captación cognocitiva de su realidad como sujetos, y de cómo se gestan y procesan esas necesidades, intereses y demandas, así como por el análisis crítico de cuáles han sido las respuestas, su validez y alternativas.

Introducción

La formulación y aplicación de las políticas estatales, en general (y entre ellas las municipales), llevan implícita la toma de posiciones frente a asuntos que han sido problematizados por la sociedad, que han sido convertidos en necesidades, intereses y demandas, a través de procesos sociales específicos (en los que no se descarta la "inducción" por parte del mismo estado, o de otros agentes o sujetos).

Plantear políticas municipales dirigidas a mejorar la situación relativa de las mujeres y desencadenar cambios en las relaciones de género, pasa por la captación cognocitiva de su realidad como sujetos, y de cómo se gestan y procesan esas necesidades, intereses y demandas, así como por el análisis crítico de cuáles han sido las respuestas, su validez y alternativas.

Para el caso del Ecuador, resulta ineludible considerar dos experiencias que prácticamente han corrido paralelas. Por un lado, la formulación de planes y políticas dirigidos a las mujeres por parte de los gobiernos centrales, tanto respondiendo a demandas como por su propia iniciativa, y, por otro, el dinamismo de la participación de las mujeres a nivel local, sin que haya un correlato en la planificación y políticas municipales, que se han ocupado preferentemente de regular los procesos de crecimiento urbano.¹

En este documento intentamos un acercamiento parcial al tema a partir de una breve descripción de esas experiencias, para luego esbozar algunos planteamientos acerca de las relaciones entre lo nacional y lo local. Propondremos, así mismo, algunos elementos para comprender el sentido y las potencialidades de la participación de las mujeres en los procesos locales, en la perspectiva de identificar y dar respuesta a sus necesidades de género a través de políticas específicas de desarrollo local.

Políticas Estatales y Mujeres

La posibilidad de que los estados contemporáneos en la región asuman a las mujeres como sujetos sociales, como destinatarias específicas de algunas de sus políticas, ha surgido de la combinación de un conjunto de factores², y de su coincidencia con coyunturas que favorecieron a la democratización del discurso estatal y la puesta en marcha de algunas reformas a nivel de sus aparatos.

En el caso ecuatoriano, el estado fue adoptando posiciones y acciones sistemáticas (discurso y políticas) frente a las

¹ Es preciso señalar que en torno a los impactos de las políticas municipales en la población femenina, y a la relación específica entre organizaciones de mujeres y gobiernos locales, todo está por investigarse en el país.

² Acogemos la propuesta de Virginia Sapiro, quien plantea que, en general, los factores que condicionan e intervienen en las políticas estatales dirigidas a las mujeres son: la situación económica global del país y los problemas de la política económica general; la ideología; la presión-acción de organizaciones de mujeres; la presión-logros de mujeres integradas a la élite política; y, la influencia de organismos internacionales (cfr. Rodríguez y Sapriza, 1984).

mujeres a partir de 1978, en el marco del llamado proceso de redemocratización, gracias al empeño de mujeres que actuaban en la élite política³, y bajo el influjo de las acciones de la Década de la mujer. No es que antes estuvieran ausentes normas, regulaciones o preocupaciones oficiales respecto de la población femenina, pero se daban en el marco de un accionar episódico.

Desde entonces, se han sucedido tres gobiernos (incluyendo el actual) que, en el contexto de sus definiciones políticas, sociales y económicas, y a partir de concepciones generales sobre el tema, han orientado las acciones dirigidas a las mujeres.

Si bien es posible reconocer tres distintas tendencias a nivel de las orientaciones generales de las políticas en cuestión, no se identifican límites y diferencias tajantes entre todos los programas y proyectos específicos que diversas instituciones del Estado, por cuenta propia o con apoyo internacional, han dirigido hacia las mujeres; por el contrario, en muchos de ellos ha habido continuidad, se han mantenido puntos en común en los enfoques y en los mecanismos de acción adoptados.

Lo anterior indica que hay una acumulación de experiencias en este campo, que rebasa las coyunturas, y que es preciso tener en cuenta a la hora de plantear análisis y políticas alternativas.

Las diferencias en tres gobiernos

Poniendo el acento en las diferencias trataremos de exponer las orientaciones adoptadas por cada uno de los tres últimos gobiernos en sus políticas hacia las mujeres.

En el período 1980-84, con apoyo en los postulados de las Naciones Unidas acerca de la "incorporación de las mujeres en el desarrollo", se promovió la imagen de la mujer trabajadora. Según este enfoque, el cambio o mejoría del estatus social y económico femenino dependían de su mayor acceso al empleo y a los ingresos, y éste a su vez de la educación y la capacitación. La "Participación popular" -enunciado de la política social de la época- era asumida como un elemento importante para que las mujeres tengan acceso a las potenciales ventajas del proceso de modernización, que era percibido también como proceso de desarrollo. Se dio impulso a la entonces Oficina Nacional de la Mujer (fundamentalmente en los años 1980 y 1981), como instancia encargada de llevar adelante esos lineamientos,

3 Un papel singular en este sentido fue cumplido por Marta Bucaram, Primera Dama, hasta que su vida y la de Jaime Roldós fueran trágicamente interrumpidas (1979-1981).

La visión conservadora de la familia, la adopción de programas sociales que contaban con la disponibilidad y participación de madre amas de casa, la reafirmación de la idea de que la mujer es una trabajadora secundaria, delimitaban una posición y estilo de tratamiento que se combinó con el estrechamiento del campo de políticas sociales, en general, y frente a las mujeres, en particular.

Se ha hecho esfuerzos para lograr una participación efectiva de las mujeres en la identificación de sus necesidades y en la formulación de demandas, a través básicamente de autodiagnósticos en distintos sectores.

que llegó a cumplir una significativa etapa de despegue pero que, desafortunadamente, no tuvo continuidad inmediata.

El período 1984-88 estuvo marcado por la crisis y la orientación neoliberal del régimen, elementos que confluieron para promover oficialmente la tradicional imagen de la mujer como madre y ama de casa. La visión conservadora de la familia, la adopción de programas sociales que contaban con la disponibilidad y participación de madres y amas de casa, la reafirmación de la idea de que la mujer es una trabajadora secundaria, delimitaban una posición y estilo de tratamiento que se combinó con el estrechamiento del campo de políticas sociales, en general, y frente a las mujeres, en particular. La Oficina Nacional de la Mujer fue elevada a nivel de dirección, pero sus programas y acciones sufrieron un notable debilitamiento. A lo largo de los cuatro años reinó una absoluta inestabilidad administrativa, los programas tuvieron matices clientelares (entrega de donaciones y realización de eventos conmemorativos) con efectos divisionistas y desmovilizadores. Como era de esperarse, las relaciones con los sectores organizados experimentaron un serio distanciamiento, salvo con los grupos de élite, animados en su mayoría por tradicionales prácticas de "beneficencia".

No contamos aún con análisis acerca de las políticas emprendidas por el gobierno actual, ubicadas dentro del llamado "pago de la deuda social", pero pueden mencionarse -descriptivamente- algunos aspectos. Así, se han impulsado procesos de consolidación institucional y descentralización de los espacios encargados de las políticas hacia las mujeres, procurando asumir enfoques más integrales sobre esta problemática específica. Se ha puesto énfasis en la coordinación con organismos y organizaciones involucrados en el tema, así como en la captación de cooperación internacional. Aunque es innegable la mayor importancia relativa que este gobierno ha otorgado a las políticas hacia las mujeres, hay el reconocimiento explícito de las limitaciones prevalecientes para dar atención masiva a las necesidades prácticas de género, por lo que se ha enfatizado en las campañas de promoción ideológica y acciones afines. Se ha hecho esfuerzos para lograr una participación efectiva de las mujeres en la identificación de sus necesidades y en la formulación de demandas, a través básicamente de autodiagnósticos en distintos sectores.

Coincidencias y continuidades

Dejando a un lado las diferencias que suscintamente se han reseñado, interesa recuperar los rasgos comunes, las características permanentes de la relación estado-mujeres, e identificar sus potencialidades y aspectos positivos, tanto como los negativos, en la perspectiva de superarlos.

La primera característica se relaciona con el grado de **iniciativa** que ha mostrado el estado ecuatoriano para proponer acciones frente a la situación de las mujeres, a través de las cuales ha llegado a desencadenar posiciones y prácticas a nivel de amplios sectores de la sociedad⁴. El estado está en posibilidad de delimitar problemas sociales e inducir modos de entenderlos y abordarlos; ello implica que, desde la dimensión positiva de esa potencialidad, puede promover importantes cambios en las concepciones y prácticas sociales.

Un segundo rasgo, en este caso a ser superado, es la concepción **instrumental** que prevalece respecto de la situación de las mujeres y su relación con la sociedad. No se han propuesto cambios para las mujeres en tanto sujetos con derechos y necesidades propias, sino en función de objetivos de la sociedad y la familia, a cuyo servicio se considera deben estar siempre.

Otra de las características de signo positivo tiene que ver con la promoción de la organización femenina, consagrada como principio constitucional desde 1978. Así, en el texto de la Constitución se señala que: " El Estado promoverá el servicio social y civil de la mujer y **estimulará la formación de agrupaciones femeninas** para su integración a la vida activa y al desarrollo del país; y la capacitación de la mujer campesina y la de los sectores marginados (artículo 30, subrayado nuestro).

Observando este postulado, la mayoría de programas y proyectos implementados desde entonces ha tenido como requisito que sus beneficiarias o destinatarias estén organizadas.

Lo anterior se asocia con otra constante que es la **ausencia de políticas universales**, basadas en el reconocimiento y en la premisa de la ciudadanía para acceder a ellas en pie de igualdad. Dado que las políticas sociales contemporáneas se conciben más bien para actuar frente a grupos delimitados, a grupos "focales", la conformación de organizaciones permite identificarlos, ubicar sus demandas o incidir sobre su formulación. Responde también a limitaciones institucionales para ofrecer coberturas universales efectivas.

No se han propuesto cambios para las mujeres en tanto sujetos con derechos y necesidades propias, sino en función de objetivos de la sociedad y la familia, a cuyo servicio se considera deben estar siempre.

⁴ Cfr. León, 19905 Cfr. Rodríguez y León T.,

Y no está por demás anotar que el contacto con grupos organizados facilita, en cierto modo, las prácticas clientelares en la gestión estatal.

Finalmente, no se puede dejar de anotar la distancia entre el avance conceptual logrado en torno a la condición femenina y las realizaciones, la brecha entre enunciados y hechos. Ejemplo de ello constituye la evolución de los enfoques contenidos en los planes nacionales de desarrollo⁵. Así, en el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, se incluyeron por primera vez referencias explícitas en torno a la situación de las mujeres como parte de los problemas globales del desarrollo, pero se trató de una aproximación superficial, que consideraba unidos a dos grupos sociales diferentes: las mujeres y los jóvenes. Luego, en 1984, se avanzó en la definición de políticas más específicas hacia la mujer, poniendo énfasis en el ya señalado aspecto de la participación social como requisito para el cambio.

En el Plan de Desarrollo 1985-1988, se identificaron las limitaciones institucionales que acusan los organismos públicos y privados para trabajar sobre aspectos específicos de la mujer, y se recomendó fortalecer la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU), así como desarrollar conocimientos y modalidades de trabajo para impulsar proyectos que beneficien a la población femenina. Entre las recomendaciones formuladas para las instituciones, destaca la relacionada con el impulso que estas deben dar a la investigación sobre la condición femenina, enunciándose temas específicos como trabajo doméstico, trabajo de la mujer campesina, migración, situación materno-infantil, educación, vivienda, etc. Por otra parte, se sugirieron algunas medidas para mejorar las oportunidades de acceso de las mujeres al trabajo, en particular en ramas no tradicionales. Este avance conceptual contrastó con las tendencias regresivas en las acciones gubernamentales de la época.

En el Plan Nacional de Desarrollo vigente se incorpora una visión más integral y acabada acerca de la situación de las mujeres y sus problemas específicos, considerándose ya las diferencias sociales de género. Así, se reconoce la persistencia de "un conjunto de creencias, valores, normas, hábitos, que se han conformado históricamente y definido funciones y roles rígidos y diferenciados tanto para el hombre como para la mujer, lo cual constituye el trasfondo y los referentes que legitiman y reproducen la situación de discriminación de la mujer en la vida social" (Plan Nacional de Desarrollo 1989-1992).

En el Plan Nacional de Desarrollo vigente se incorpora una visión más integral y acabada acerca de la situación de las mujeres y sus problemas específicos, considerándose ya las diferencias sociales de género.

⁵ Cfr. Rodríguez y León T., 1991.

Las tendencias de los programas y proyectos

Con la intención de ir más allá de los enunciados y las orientaciones generales de las políticas que nos ocupan y visualizar las tendencias de las acciones específicas, consideraremos los programas y los proyectos ejecutados hasta 1988⁶.

A partir de una clasificación bastante general, puede verse que las acciones se han concentrado en las siguientes áreas: fomento-apoyo a actividades productivas; economía doméstica; promoción de organizaciones; denuncia-reflexión-eventos conmemorativos.

De modo así mismo general, los mecanismos o medios utilizados en el contexto de tales proyectos pueden agruparse en: dotación de equipamiento e infraestructura, entrega directa de aportes económicos, organizaciones de cursos o talleres de capacitación, organización de eventos o actividades de difusión, realización de investigaciones y/o diagnósticos.

Considerando los proyectos en conjunto, hemos identificado algunos problemas de fondo, referidos tanto al ámbito operativo y administrativo, como a los contenidos mismos. En breve, tales problemas tienen que ver con :

- a. La falta de coordinación entre instituciones que tienen programas y proyectos específicos para mujeres, así como entre estas y las que se ocupan de otras políticas sociales que inciden indirectamente en la población femenina.
- b. Las asignaciones presupuestarias para acciones y proyectos con mujeres han tenido un carácter residual, no sólo por lo exiguo de los montos sino por sus fluctuaciones y entrega tardía, sujeta a obstáculos burocráticos.
- c. En estrecha relación con lo anterior, ha reinado la discontinuidad de proyectos y acciones. Varias experiencias "piloto" no pudieron evaluarse ni -de ser el caso- replicarse, en tanto que otros proyectos quedaron trancos, pues sólo se cumplieron etapas preliminares.
- d. La sobrecarga de trabajo para las beneficiarias que ha conllevado la mayoría de proyectos, pues han debido asumir nuevas tareas y responsabilidades a más de las que ya desempeñaban.
- e. La reafirmación de los roles tradicionales de las mujeres.

Las asignaciones presupuestarias para acciones y proyectos con mujeres han tenido un carácter residual, no sólo por lo exiguo de los montos sino por sus fluctuaciones y entrega tardía, sujeta a obstáculos burocráticos.

⁶ En este punto recurrimos a la información sistematizada en el trabajo sobre efectos de las políticas neoliberales. (Cfr. León T., 1990).

- f. La ratificación de espacios feminizados como efecto indirecto de varias acciones, tendiéndose a generar con ello un relativo "enclaustramiento" de lo femenino.
- g. Finalmente, no pocas acciones se impusieron verticalmente, sin recoger las iniciativas ni la participación de los sectores concernidos.

La Experiencia Local y Municipal

Si consideramos las ciudades grandes y medianas⁷-algunas de las cuales experimentaron procesos de crecimiento acelerado- se destaca el fenómeno del dinamismo de la participación femenina.

En el período en referencia, se desencadenó el proceso que ha dado lugar al protagonismo de las mujeres en torno a la gestión de bienes y servicios de consumo colectivo. En el marco de las luchas por el acceso al suelo, a la vivienda, a los servicios, las mujeres se movilizaron y mantuvieron contactos y negociaciones con instituciones del Estado -en particular con los municipios- y llegaron a obtener respuestas a algunas demandas planteadas⁸. Sin embargo, no se dio un encuentro positivo entre participación femenina y orientación de las políticas locales.

A diferencia de lo que ocurrió con las instancias centrales del Estado, en el ámbito local no se tomaron iniciativas ni se adoptaron posiciones o políticas específicas dirigidas a las mujeres. Es más, sus políticas de ordenamiento y segregación urbana han tenido impactos negativos en las condiciones de vida de las mujeres, fundamentalmente por las dificultades de acceso a los servicios básicos.

En el caso del Municipio de Quito, encontramos que dentro de sus tareas convencionales ha mantenido lo que podría llamarse "atención no planificada a necesidades prácticas de género", por medio de la dotación de lavanderías municipales, por ejemplo, acción de carácter más bien residual en el contexto de la construcción de obras, sujeta a relaciones clientelares con los sectores beneficiados.⁹

En este mismo Municipio, en el marco de modernización de la ciudad y de la institución, los asuntos directamente relacionados con las mujeres se convirtieron en campo de preocupación y acción de la "primera dama", con una concepción adicional del espacio y rol femeninos.

7 Aunque resulte obvio, no podemos dejar de señalar que las sociedades locales y la institucionalidad municipal son muy heterogéneas en el Ecuador.

8 Demandas ligadas, por lo general, a la consolidación urbana de la vivienda y el barrio, o a asuntos de la familia y los hijos, y muy eventualmente a sus intereses específicos (Cfr. León T., 1991).

9 Cfr. León T., 1983.

En la última administración municipal se han introducido cambios en las políticas hacia las mujeres: en los programas de atención barrial se contemplan ya acciones específicas dirigidas a ellas, además que se ha puesto énfasis en la dotación de guarderías.

Haciendo un paralelo con las políticas estatales analizadas anteriormente, podría señalarse que las políticas municipales comparten algunos rasgos generales, esto es, ratifican estereotipos, demandan mayor trabajo femenino, consolidan espacios tradicionales.

La participación femenina, por su parte, ha ido configurando una presencia urbana de distinto tipo. El balance que se ha realizado de las experiencias organizativas femeninas y del significado de su participación a nivel local ¹⁰, arroja resultados similares a los de otros países de América Latina. En términos generales, se ha destacado el significado positivo de la experiencia colectiva, de la participación en acciones al calor de las cuales se van constituyendo sujetos colectivos y una renovada identidad de género. Se han relevado, en tal sentido, las potencialidades de las acciones y movimientos en torno a consumos y servicios colectivos, que rebasen lo inmediato de sus propósitos y abren un espacio de transformaciones sociales.

Pero lo anterior se matiza con el hecho que ese protagonismo ha subrayado el rol de madres, ha ampliado el número y tipo de tareas que comprenden ese rol, ha acentuado la feminización de actividades y prácticas, estableciendo entonces puntos de encuentro o coincidencia con los sesgos presentes en las políticas estatales.

Como ya hemos dicho, estas constataciones aluden a experiencias de ciudades grandes o en crecimiento, donde las demandas por servicios en el contexto de los procesos de urbanización implicaron modalidades específicas de participación, de relación con el Municipio, de ejercicio del poder local. Habrán, sin duda, experiencias de distinto tipo que permitan ampliar la visión sobre el tema y que es necesario indagar.

Estado y municipio, espacios confluyentes

La intersección entre lo estatal y lo municipal respecto de las políticas hacia las mujeres está presente tanto en la teoría como en la realidad.

El enfoque inicial de las necesidades de género -en el plano teórico- señalaba el imperativo de reconocerlas como

En la última administración municipal se han introducido cambios en las políticas hacia las mujeres: en los programas de atención barrial se contemplan ya acciones específicas dirigidas a ellas, además que se ha puesto énfasis en la dotación de guarderías.

¹⁰ Cfr. Rodríguez, 1990; Unda, s/f; Fassin. s/f.

Se hizo entonces evidente la importancia de la descentralización y de la participación de los sujetos (en este caso las mujeres) en todos los momentos de la planificación. Sin negar la especificidad de los procesos sociales y políticos que ocurren a nivel local, es preciso tomar en cuenta que el municipio constituye una instancia del poder estatal, lo representa frente a la comunidad local (quizá llegue a ser representante de la comunidad política local), y ejerciendo ese poder reproduce relaciones de dominación entre ellas las de género.

El planteamiento y atención a las necesidades de género, aun en su acepción más liberal, se asocian con el acceso a los derechos ciudadanos, con un marco legal cuya formulación y cumplimiento remiten a políticas y poderes centrales.

derivadas de los roles sociales diferentes asignados a hombres y mujeres, y de la subordinación femenina, y definía o designaba al Estado como el llamado a dar respuesta o satisfacción de las necesidades prácticas. Varias experiencias mostraron que las políticas estatales no habían podido dar tratamiento adecuado a necesidades que no eran homogéneas, como no lo eran los grupos sociales hacia los que iban destinadas. Se hizo entonces evidente la importancia de la descentralización y de la participación de los sujetos (en este caso las mujeres) en todos los momentos de la planificación. Sin negar la especificidad de los procesos sociales y políticos que ocurren a nivel local, es preciso tomar en cuenta que el municipio constituye una instancia del poder estatal, lo representa frente a la comunidad local (quizá llegue a ser representante de la comunidad política local), y ejerciendo ese poder reproduce relaciones de dominación entre ellas las de género. De ahí que la descentralización, como elemento para dar respuesta a las necesidades de género, deberá sustentarse en el conocimiento y transformación de las relaciones previamente constituidas (de corte clientelista/asistencialista).

Considerando las proximidades entre lo nacional y lo local, el Estado y sus políticas (macro) no pueden ser vistos solo como un escenario para los procesos y políticas locales, o como lo opuesto a ellas. Hay temas comunes decisivos, definiciones claves como precisamente la de la descentralización, que desde determinados informes es vista como equivalente a privatización, lo que pone en riesgo el apoyo a procesos colectivos, el fortalecimiento del ámbito público no estatal que está en juego en la planificación de género.

Por otra parte, la mayoría de políticas adquieren concreción, se objetivan a nivel local, y a su vez las necesidades vividas e identificadas en lo cotidiano se remiten a políticas macro. El planteamiento y atención a las necesidades de género, aun en su acepción más liberal, se asocian con el acceso a los derechos ciudadanos, con un marco legal cuya formulación y cumplimiento remiten a políticas y poderes centrales.

Esta interacción entre lo nacional y lo local ha sido manejada con frecuencia para eludir compromisos del Estado con la comunidad. Así, en el marco de las políticas de ajuste y del consiguiente estrechamiento de las políticas sociales, se ha tratado de desviar la cobertura de algunos servicios hacia las instancias seccionales (algunas de las cuales, por su parte, están empeñadas en privatizarlos).

Concibiendo a los procesos locales como la articulación de prácticas sociales específicas y como espacio donde se constituyen y actúan formas de poder, es posible proyectarlos como el ámbito desde el cual la sociedad, y las mujeres en particular, pueden elaborar demandas que se remiten o apelan al poder central pero contando con la intermediación del poder local.

Subrayamos por tanto, la importancia que tiene para las mujeres la dimensión política de los procesos locales, en tanto crean espacios de representación de la comunidad, vías de acceso al poder, asuntos que van más allá de la decisión sobre el uso de recursos.

La relación mujeres-municipio y las necesidades de género

Quisiéramos dejar planteados en esta sección algunos elementos que pueden ser útiles para la investigación y propuesta de políticas, aunque su nivel de formulación es preliminar.

- La relación entre mujeres y municipio no es reciente y no se ha producido solo en aquellos casos de protagonismo en los dinámicos procesos urbanos que han experimentado algunas ciudades. Es necesario indagar, por tanto, acerca de las características e historia de esta relación, considerando además las diferencias y matices regionales.
- Las necesidades sociales -y las de género- llegan a ser formuladas y enunciadas por medio de procesos específicos que es preciso reconstruir, ya que estas no se derivan automáticamente de situaciones o condiciones materiales de vida, sino que involucran aspectos culturales y políticos¹¹. Las necesidades, entonces, deben ser reveladas no solamente como hechos "administrables", que pueden ser atendidas o tratadas con los medios ya existentes, sino como la expresión de relaciones de poder y como demandas para cambiar las modalidades de atención hacia los grupos subordinados.
- La acción organizada de las mujeres ha generado una cultura política, un conjunto de representaciones acerca del Estado y de su expresión a nivel local, de las potencialidades colectivas, etc., aspectos que deben ser conocidos y comprendidos sistemáticamente.

Concibiendo a los procesos locales como la articulación de prácticas sociales específicas y como espacio donde se constituyen y actúan formas de poder, es posible proyectarlos como el ámbito desde el cual la sociedad, y las mujeres en particular, pueden elaborar demandas que se remiten o apelan al poder central pero contando con la intermediación del poder local

¹¹ Al respecto es muy interesante el análisis que Nancy Fraser desarrolla para los países capitalistas avanzados que no deja de tener validez para nuestra realidad (Fraser, 1991). Para el caso de Quito, Kathleen Sue Fine ha encontrado que los pobladores se ven obligados a traducir sus demandas y aspiraciones al lenguaje y modelo tecnocrático-oficial, para luego demostrar que tienen carencias o que las ofertas no se han cumplido (Sue Fine, 1991).

La posibilidad de dar respuestas a las múltiples o cambiantes necesidades prácticas de género presentes a nivel local implica definiciones acerca de cómo convertir esas necesidades en demandas, y cómo estimular una participación social orientada a la transformación

- Dado que el discurso público ha venido manejando (aunque a nivel declaratorio) los postulados de democratización y participación, que forman parte de la propuesta de mujeres y desarrollo local, es necesario indagar cómo se han concretado y cómo se representan socialmente esos postulados.
- La posibilidad de dar respuestas a las múltiples o cambiantes necesidades prácticas de género presentes a nivel local implica definiciones acerca de cómo convertir esas necesidades en **demandas**, y cómo estimular una participación social orientada a la transformación (ya que se ha visto que la participación puede también ratificar roles y relaciones preestablecidos).
- El tratamiento de las necesidades estratégicas se vincula con un objeto de estudio más amplio, el de la sociedad y el Estado como generadores de subordinación, y en el plano político alude al imperativo de transformar el orden social establecido¹².

¹² Salvo que se comparta la perspectiva liberal, en la que las necesidades estratégicas aparecen asociadas únicamente con la conquista de la igualdad de derechos, oportunidades y responsabilidades entre hombres y mujeres, en el marco de una estructura social, política y económica ya dada y aceptada.

**El papel de la
Administración Local en
el desarrollo de una
política social dirigida a
la mujer**

Ma. Rosario Sampedro Gallengo
Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP
Madrid - España

Introducción

La acción de las Corporaciones Locales en favor de la igualdad de la mujer en España debe situarse en el contexto de una dinámica muy intensa de cambios sociales y políticos que se desarrolla en un período de tiempo relativamente corto. En los últimos 15 años asistimos en España no solo a la consolidación de un Estado democrático y de derecho, sino también a una profunda transformación social, económica y cultural que ha implicado, entre otras muchas cosas, una importantísima quiebra de la mentalidad tradicional en torno al papel de la mujer en la sociedad.

Por lo que respecta a la situación social de la mujer este cambio ha sido a la vez espectacular y complejo. Complejo por lo contradictorio entre el nivel teórico, que alude a la eliminación de toda discriminación legal en función del sexo así como a la elaboración social de una nueva imagen de la mujer, y la realidad concreta, cotidiana y afectiva de la población femenina. De alguna forma se hacen ahora más evidentes las importantes dificultades que aún subsisten en la práctica para la plena incorporación de la mujer a la vida social en condiciones de igualdad. La incorporación de la mujer al trabajo, por ejemplo, todavía se produce en unas condiciones de precariedad relativa muy acusadas, mientras la sociedad sigue exigiendo calladamente a las mujeres que no abandonen sus funciones en el espacio doméstico. La tasa de paro femenino es muy elevada, la falta de formación básica afecta a las mujeres en mucho mayor grado, el derecho a la cultura y al ocio es todavía algo a conseguir para muchas mujeres, etc. La sociedad, en definitiva, ni se ha organizado, ni ha creado los servicios necesarios que permitan hablar de una real igualdad de oportunidades.

Una sociedad no puede considerarse verdaderamente democrática hasta que el derecho a la igualdad no se materialice en la vida cotidiana, por ello las Administraciones Públicas se han visto avocadas a emprender toda una serie de medidas destinadas a hacer efectiva esa igualdad ya consagrada en las normas legales y asumida, al menos teóricamente, en la mentalidad social. La creación del Instituto de la Mujer, en 1983, y la aprobación del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades en 1988 reflejan paradigmáticamente esa voluntad institucional de compromiso con la igualdad. El ingreso de España en la Comunidad Europea ha tenido una gran influencia en este proceso. El principio de igualdad de trato entre el hombre y la mujer es uno de los fundamentos de la política social comunitaria y los diferentes Programas de Acción

La incorporación de la mujer al trabajo, todavía se produce en unas condiciones de precariedad relativa muy acusadas, mientras la sociedad sigue exigiendo calladamente a las mujeres que no abandonen sus funciones en el espacio doméstico

Comunitaria para la Igualdad de Oportunidades, han constituido marcos de referencia obligados a la acción del gobierno español.

Por otra parte, la consolidación del Estado de las Autonomías y las transferencias a las 17 Comunidades Autónomas que componen el Estado de amplia competencia en materia de bienestar social, han supuesto la progresiva asunción por parte de los Gobiernos Regionales del principio de Igualdad, y la creación de organismos de ámbito autonómico similares en características y funciones al Instituto de la Mujer, que han puesto en marcha, en muchos casos, sus respectivos Planes de Igualdad Regionales. Estos organismos están llamados a jugar un papel fundamental en la consolidación de políticas locales de promoción de la mujer, ya que cuentan con unos recursos económicos, técnicos y humanos de los que las Corporaciones Locales adolecen en la mayoría de los casos.

De la "protección" a la Mujer a la Igualdad de Oportunidades

En este contexto de cambio social y de clara implicación institucional en el tema que nos ocupa, hay que señalar cómo, a medida que el desarrollo económico y la democratización social se van consolidando, se produce una transformación considerable de la relación entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos: por un lado se generan nuevas demandas sociales que ya no responden solo a carencias elementales sino a un concepto más amplio de "calidad de vida", en el que se integran aspectos relacionados con la educación, la cultura, la participación, la integración laboral, etc., en definitiva, la posibilidad de desarrollar al máximo las propias capacidades en condiciones de igualdad y solidaridad; por otro lado, el bienestar social, como derecho de todos los ciudadanos a una mayor calidad de vida, se constituye en el principio básico de intervención de las Administraciones Públicas, frente a la "asistencia social", heredera en algún modo de la beneficencia y planteada como una concesión paternalista del Estado a los ciudadanos.

Por lo que respecta a la Administración Local, este proceso se ha dejado sentir con particular intensidad en el ámbito de los Servicios Sociales. El sistema público de Servicios Sociales se encuentra hoy sometido a un profundo replanteamiento de su función y naturaleza. Esto se traduce en un creciente cuestionamiento de prácticas "asistencialistas", de atención individual a problemáticas de

El sistema público de Servicios Sociales se encuentra hoy sometido a un profundo replanteamiento de su función y naturaleza.

De la "protección" a la mujer, que se encuentra en situaciones de grave precariedad personal y social se pasa al concepto de "igualdad de oportunidades" y a la articulación de una política de carácter integral, dirigida a todas las ciudadanas y que tiene como base la consideración de la mujer como sujeto de pleno derecho en todos los ámbitos de la vida social.

grave marginación social, y en una llamada a abordar una intervención comunitaria y preventiva, abierta a la coordinación con otras áreas afines al Bienestar Social (educación, cultura, salud, empleo, urbanismo y vivienda, etc.).

Frente a la mujer, quizá más que frente a ningún otro colectivo, los poderes públicos han debido replantear su acción en este sentido.

De la "protección" a la mujer, que se encuentra en situaciones de grave precariedad personal y social - protección con un fuerte contenido paternalista, imbuido de concepciones morales y religiosas tradicionales y planteada más desde la salvaguardia de la familia que de los intereses propios de la mujer - se pasa al concepto de "igualdad de oportunidades" y a la articulación de una política de carácter integral, dirigida a todas las ciudadanas y que tiene como base la consideración de la mujer como sujeto de pleno derecho en todos los ámbitos de la vida social.

El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (1988-1990) representa de forma ejemplar este cambio cualitativo en la filosofía que anima la intervención de los poderes públicos en materia de promoción de la mujer. El Plan constituye un programa marco de carácter intersectorial que recoge entre sus planteamientos básicos la necesidad de una acción coordinada entre las diversas instancias y Administraciones Públicas, delimita objetivos y medidas de actuación concretas que permiten su seguimiento y evaluación en unos plazos precisos, explicita la voluntad política que debe animar su realización y la necesidad de implicar en el mismo a todos los agentes sociales.

Frente al asistencialismo y la acción puntual se debe plantear la promoción de la mujer y la prevención de la desigualdad como criterios básicos de intervención, incidiendo especialmente sobre ámbitos estratégicos para la emancipación como son la educación, la formación profesional y el empleo, los equipamientos e infraestructuras urbanas, etc. Es precisamente éste el reto que tiene planteado la Administración Local en este momento.

La Actuación de las Corporaciones Locales en favor de la Promoción de la Mujer en España

Es ya un tópico decir que el Municipio es el marco por excelencia de la vida ciudadana, y que la Administración

Local es la más cercana a las necesidades, inquietudes e intereses de los ciudadanos y ciudadanas.

La Administración Local actúa como una caja de resonancia del sentir social y por ello no es extraño que hayan sido las Corporaciones Locales democráticas las pioneras en España en la preocupación por la igualdad de la mujer, antes incluso de que desde otras instancias se fuera asumiendo esta inquietud. La acción de las asociaciones de mujeres y colectivos feministas fue básica en este sentido.

Desde el año 1977, momento en que muchos de los líderes de los movimientos ciudadanos acceden a los gobiernos municipales, las Corporaciones Locales, en la promoción de la mujer, se plantean tres ámbitos fundamentales de actuación: **la información de los derechos de la mujer y la asistencia jurídica, la atención sanitaria** en aspectos específicos como la planificación familiar y la educación sexual, y **la promoción sociocultural** a través de los Centros de Educación de Adultos y Universidades Populares.

Esta labor, que constituye aún hoy la base de la atención a la mujer desde la gran mayoría de las Corporaciones Locales, se ha venido desarrollando fundamentalmente desde las áreas de Servicios Sociales y Cultura, y ha tenido, como es lógico, una mayor relevancia y una presencia más temprana en los Municipios de mayor entidad demográfica.

La Comisión la Mujer de la Federación Española de Municipios y Provincias abordó a lo largo de 1990 la realización de una investigación destinada a evaluar el grado de implicación de las Corporaciones Locales en materia de promoción de la mujer, así como la naturaleza de la misma. Este estudio, que se llevó a cabo mediante el envío de cuestionarios a una importante muestra de los Municipios mayores de 5.000 habitantes, no pretendió tanto obtener unos resultados estadísticamente significativos como captar el sentido y la naturaleza de la intervención local en este ámbito.

Los primeros resultados de la investigación apuntan a una progresiva consolidación de la acción local, en este campo, apreciándose una tendencia muy clara hacia la configuración de programas estables de atención a la mujer, paralelamente a la creación de estructuras técnicas específicas en el organigrama de las Corporaciones Locales y la constitución, incipiente pero creciente, de órganos de tipo político (Concejalías de la Mujer o Comisiones interconcejalías), que avalan institucionalmente un programa intersectorial o plan municipal de igualdad. Los Consejos de la Mujer, que

La Comisión la Mujer de la Federación Española de Municipios y Provincias abordó a lo largo de 1990 la realización de una investigación destinada a evaluar el grado de implicación de las Corporaciones Locales en materia de promoción de la mujer, así como la naturaleza de la misma.

En los ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes, en los que por Ley ha de existir una infraestructura básica de Servicios Sociales, se comienza a plantear ya la realización de programas estables de atención a la mujer, y se van consolidando progresivamente unas mínimas estructuras técnicas de atención específica a la mujer, con un personal adscrito a esta tarea

ejercen una función de seguimiento y colaboración con las instituciones locales, es también un elemento importante en este proceso.

Si tratamos de caracterizar la acción de los Ayuntamientos hacia el colectivo mujer, podemos apreciar cómo en los municipios menores de 20.000 habitantes nos encontramos con actuaciones puntuales o coyunturales que se traducen en la organización esporádica de charlas, cursillos, actividades culturales-festivas en torno al Día de la Mujer, ayudas económicas a las actividades realizadas por asociaciones de mujeres, y sobre todo atención a situaciones individuales de grave precariedad económica y familiar, mediante la tramitación de ayudas económicas o un asesoramiento jurídico de "urgencia". Todas estas actividades de promoción cultural y educativa que trasciende en alguna medida la atención a casos de necesidad social evidente, suelen ser realizadas por el personal adscrito a Servicios Sociales (este personal suele consistir en una sola persona encargada de atender las demandas de toda la población).

En los ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes, en los que por Ley ha de existir una infraestructura básica de Servicios Sociales, se comienza a plantear ya la realización de programas estables de atención a la mujer, y se van consolidando progresivamente unas mínimas estructuras técnicas de atención específica a la mujer, con un personal adscrito a esta tarea, normalmente un psicólogo, un abogado y/o un asistente social. Las Oficinas de Información Municipal a la Mujer, Casas de la Mujer, Centros de Información y Asesoramiento, abordan por lo general con medios escasos y bastante entusiasmo, una acción que sobrepasa la información y asesoramiento especializados a situaciones especialmente problemáticas y se abre a la intervención en otras áreas claves como son la educación básica de adultos, la formación ocupacional y el apoyo al empleo femenino, la educación para la salud, las actividades de concientización y sensibilización de la comunidad local, la información a padres y profesores en torno a la coeducación, etc. En los ayuntamientos mayores de 50.000 habitantes la promoción laboral de la mujer alcanza una gran importancia, pasando las Corporaciones Locales a una postura activa de organización directa de cursos de formación ocupacional posterior a la evaluación de la situación de la mujer respecto al empleo y la potencialidad del marco de trabajo local. Se intensifican los contactos con los miembros de la comunidad escolar (padres, alumnos y profesores) en una labor de prevención de la desigualdad que abarca desde la educación sexual de adolescentes y jóvenes, a la eliminación de

estereotipos sexistas en la enseñanza y la orientación profesional de las jóvenes hacia profesiones en que la mujer se encuentra infra-representada. Estas actividades se combinan con las actividades de promoción cultural que observamos en los pequeños municipios y con una atención especializada a las problemáticas de urgencia social de la mujer (malos tratos, violaciones, madres solteras sin apoyo familiar) con habilitación de casas de acogida y/o pisos municipales tutelados, programas de formación de las policías locales en torno a la atención inmediata a las afectadas, prestación de asistencia jurídica gratuita en colaboración con los Colegios de Abogados, etc.

Los Ayuntamientos de mayor entidad demográfica son sin duda los que presentan una mayor consolidación de esta intervención integral hacia la mujer, existiendo proyectos muy específicos que abarcan diferentes ámbitos de actuación. Como ejemplo podemos destacar los proyectos relativos al fomento de la coeducación (a través de una implicación efectiva en el diseño del proyecto educativo por parte del representante de la Administración Local en el Consejo Escolar y la oferta de actividades extraescolares); la formación ocupacional y preocupacional (sobre todo colectivos de mujeres con especiales dificultades para integrarse en el mercado de trabajo); el apoyo directo a la formación de cooperativas de mujeres (mediante asesoramiento técnico, ayuda económica y contratación preferente por parte del Ayuntamiento); el fomento de la participación de la mujer en actividades culturales, articulando canales específicos de información cultural hacia los espacios más tradicionalmente "femeninos" -escuelas, mercados-; la dignificación de la imagen social de la mujer a través de la prohibición de publicidad sexista, o la eliminación del lenguaje sexista en los documentos oficiales del Ayuntamiento; la reivindicación del papel de la mujer en la vida y en la historia local promoviendo el conocimiento y reconocimiento público de aquellas mujeres que hayan contribuido al arte, la cultura o el bienestar de la sociedad, etc.

Esta política, que ya podemos denominar de "igualdad de oportunidades", es indisociable de una política de creación de infraestructuras, equipamientos y servicios destinados a la atención de la población dependiente (niños, ancianos, etc.) cuyo cuidado ha sido hasta ahora labor casi exclusiva de la mujer, lo que ha dificultado gravemente las oportunidades de participación de la mujer en la vida social y su acceso a la educación, la cultura y el empleo.

Los Ayuntamientos de mayor entidad demográfica son sin duda los que presentan una mayor consolidación de esta intervención integral hacia la mujer

Podemos distinguir tres supuestos fundamentales a la hora de plantear la articulación político-administrativa de una intervención específica hacia la mujer desde la Administración Local: las Concejalías de la Mujer, los Servicios Sociales Específicos y las Comisiones o Consejos de la Mujer.

De ahí que la puesta en marcha de cualquier actividad destinada a la mujer se acompañe muchas veces de habilitación de guarderías, servicios de ayuda a domicilio o de "canguros", gestionados frecuentemente por las propias asociaciones o colectivos de mujeres.

Sin duda, la expresión más genuina de la configuración de una verdadera política local de igualdad de oportunidades la constituye la aprobación y puesta en marcha de Planes Municipales de Igualdad, ya que expresan el compromiso institucional con este objetivo y sientan las bases para materializar con éxito una verdadera coordinación entre todas las áreas de gestión municipal. Hoy por hoy todavía son muy pocos municipios los que han abordado esta experiencia y en muchos casos son experiencias recientes, pero lo cierto es que todo apunta a que éste es el camino a seguir.

Posibles Modelos de Articulación de una Intervención Específica hacia la Mujer desde la Administración Local.

Sin duda, la expresión más genuina de la configuración de una verdadera política local de igualdad de oportunidades la constituye la aprobación y puesta en marcha de Planes Municipales de Igualdad.

Una de las cuestiones que se plantean actualmente en España es cuál es el modelo óptimo de inserción de una política local de mujer en la estructura organizativa de los Ayuntamientos. Parece ampliamente admitido que una acción eficaz de promoción de la mujer no puede seguir llevándose a cabo desde los Servicios Sociales Comunitarios o de Base y que es preciso la existencia de un espacio específico capaz de estimular la adopción de medidas de acción positiva en todas las áreas de gestión municipal.

La conformación de ese espacio se puede materializar en la práctica en diferentes supuestos, cada uno de los cuales plantea diferentes problemas en relación con la capacidad real de actuación, la delimitación de competencias y funciones y el grado de coordinación interáreas que sean capaces de alcanzar. Podemos distinguir tres supuestos fundamentales a la hora de plantear la articulación político-administrativa de una intervención específica hacia la mujer desde la Administración Local: las Concejalías de la Mujer, los Servicios Sociales Específicos y las Comisiones o Consejos de la Mujer.

Las Concejalías de la Mujer pueden suponer un elemento altamente positivo para abordar una política integral de la mujer, debido a su naturaleza político-administrativa que le confiere una capacidad de actuación que no encontramos en

otros supuestos. La creación de Concejalías específicas plantea sin embargo problemas de reestructuración administrativa y de definición de competencias y funciones de la nueva área de gestión municipal. Existe el peligro de que se cree una Concejalía sin una estructura técnica propia, que resulte un nuevo apéndice del área de Servicios Sociales o cualquier otro área afín, o por el contrario que se pretenda crear una estructura municipal paralela "para mujeres" que lleve a una duplicación sin sentido de servicios y recursos. Establecer un esquema claro de coordinación con el resto de las áreas de gestión municipal es, en definitiva, un aspecto prioritario en este modelo de intervención.

Los servicios Sociales Específicos de la Mujer, se plantean como un espacio propio de la mujer en estrecha relación con los Servicios Comunitarios o generales, destinados a toda la población, y los Servicios Especializados, como casas de acogida, pisos tutelados, etc.

La mujer que es principal usuaria de los Servicios Sociales Comunitarios se convierte en beneficiaria directa del Servicio Específico de la Mujer.

Esto implica establecer correctamente mecanismos de detección de problemáticas específicas y superar la atención individual/reparadora y asistencial, optando por una intervención comunitaria que ponga el acento en los aspectos de prevención y promoción. Esta intervención exige, por supuesto, un estrecho contacto con el resto de las áreas del ámbito del Bienestar Social (educación, cultura, salud, empleo...).

Los Consejos o Comisiones de la Mujer, por último, son órganos constituidos por políticos, técnicos, expertos y colectivos ciudadanos cuya función es diseñar una política global de mujer a nivel local, inspirando un programa interáreas que intenta implicar a todos los ámbitos de gestión municipal. Tiene un carácter meramente asesor y sus presupuestos se destinan únicamente a la realización de estudios e investigaciones, por lo cual su efectividad depende en gran medida de la existencia de un programa marco o plan municipal de la mujer previo, aceptado por todo el Gobierno Municipal.

Los servicios Sociales Específicos de la Mujer, se plantean como un espacio propio de la mujer en estrecha relación con los Servicios Comunitarios o generales, destinados a toda la población, y los Servicios Especializados, como casas de acogida, pisos tutelados, etc.

Situación Actual y Perspectivas Futuras: Hacia la Configuración de una Iniciativa Local por la Igualdad de Oportunidades

Resumiendo podemos señalar que la intervención local en el ámbito de la promoción de la mujer, a pesar de ser creciente, presenta en general las siguientes limitaciones:

- a) Existe una gran dificultad en superar en la práctica planteamientos de tipo asistencial y puntual, de tal forma que en una gran parte de los municipios españoles la acción local todavía se centra fundamentalmente en paliar situaciones de grave precariedad personal o social, afectando a un porcentaje minoritario de la población femenina, y se concreta en intervenciones puntuales y no en programas en sentido estricto.
- b) Se deja sentir la falta de coordinación con el resto de las Administraciones Públicas y entre las diferentes áreas de gestión en el seno de las propias Corporaciones Locales, sin que existan unas directrices básicas que configuren una política coherente e integral hacia la mujer en el ámbito local.
- c) Las iniciativas locales en materia de igualdad de oportunidades se encuentran muy restringidas a municipios de considerable entidad demográfica. La falta de una eficaz coordinación interinstitucional que de alguna forma palié la escasez de recursos técnicos y económicos de los pequeños municipios, hace que las mujeres que habitan en ellos estén lejos de beneficiarse de una verdadera política de promoción. Este hecho es particularmente grave si tenemos en cuenta que en las zonas rurales las oportunidades de participación y promoción social de la mujer se ven mucho más restringidas.

Se deja sentir la falta de coordinación con el resto de las Administraciones Públicas y entre las diferentes áreas de gestión en el seno de las propias Corporaciones Locales, sin que existan unas directrices básicas que configuren una política coherente e integral hacia la mujer en el ámbito local.

La conformación de una verdadera política integral de promoción de la mujer en el ámbito local, es todavía algo a conseguir.

Tomando como base este diagnóstico de la situación y a partir de las conclusiones a las que se llegó en un Seminario técnico sobre "El papel de la Administración Local en la promoción de la mujer", organizado por la Federación Española de Municipios y Provincias a principios de 1991, podemos formular las siguientes afirmaciones:

1. La conformación de una verdadera política integral de promoción de la mujer en el ámbito local, es todavía algo a conseguir. La Administración Local deberá afrontar dos grandes retos: por un lado, la puesta en práctica de programas globales de intervención a nivel

municipal, que desarrollen localmente y enriquezcan los planteamientos y objetivos de los planes de igualdad de oportunidades promovidos desde instancias estatales y autonómicas; por otro, la organización de una red territorial de servicios para la mujer, integrada en las redes de servicios existentes, que introduzca una cierta homogeneidad en la oferta pública de estos servicios y la vaya haciendo extensiva a todos los municipios.

2. Es necesario apostar, en definitiva, por una política integral de la mujer en el ámbito local, dirigida a la totalidad de las ciudadanas, que implique a todas las áreas de gestión municipal y contemple la prevención de la desigualdad y la promoción social de la mujer como criterios básicos de actuación. Una política de estas características requiere la consolidación de instrumentos específicos de gestión y coordinación, adaptados a los diferentes contextos políticos y sociales, pero en cualquier caso dotados de unos adecuados recursos materiales y humanos que posibiliten tanto una eficaz coordinación intramunicipal como una adecuada implementación de las actuaciones locales con las políticas estatales y autonómicas. La eficacia de estos instrumentos de gestión y coordinación se basará en gran medida en la existencia de un programa marco o plan municipal de igualdad de oportunidades de la mujer. No se trata tanto de duplicar servicios o estructuras como de valorar los recursos locales y orientarlos hacia la igualdad.
3. Es necesario potenciar la descentralización de recursos y servicios, acercar a los ciudadanos y ciudadanas a la gestión del bienestar social, reconocer el contexto de lo local como el más idóneo para llevar a la práctica la igualdad de oportunidades. Establecer una mayor colaboración entre las Corporaciones Locales y los organismos competentes en materia de igualdad, en el ámbito autonómico y central, es imprescindible a la hora de llevar a cabo una verdadera política local de igualdad.
4. Un aspecto crucial en el desarrollo de una política local para la mujer es la existencia de personal técnico cualificado para llevar a cabo los diferentes programas de actuación. La falta de profesionales cualificados y de una oferta formativa específica supone uno de los mayores obstáculos a la hora de proporcionar una

Es necesario apostar, en definitiva, por una política integral de la mujer en el ámbito local, dirigida a la totalidad de las ciudadanas, que implique a todas las áreas de gestión municipal y contemple la prevención de la desigualdad y la promoción social de la mujer como criterios básicos de actuación.

Es necesario potenciar la descentralización de recursos y servicios, acercar a los ciudadanos y ciudadanas a la gestión del bienestar social, reconocer el contexto de lo local como el más idóneo para llevar a la práctica la igualdad de oportunidades.

atención específica a la mujer a nivel local. De ahí que sea imprescindible la extensión a la Administración Local de la figura de los Agentes de Igualdad, ya existentes en otros ámbitos.

5. El papel de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares es básico a la hora de homogeneizar y extender a todos los municipios las actuaciones por la igualdad; para ello, es preciso que estas Corporaciones refuercen su colaboración con los organismos autonómicos competentes y potencien la constitución de una red básica de servicios para la mujer a nivel local. Esta red, constituida básicamente en torno a los Centros de Información y Asesoramiento, debería contemplar como criterios principales para su implantación en el ámbito municipal y comarcal el establecimiento de una ratio centros/población atendido y la definición de una serie de módulos que se correspondieran con la prestación de una gama más o menos amplia de servicios.

**CONCLUSIONES
GENERALES DE LOS
GRUPOS DE TRABAJO**

Definición de Género

Se considera el concepto de género como las relaciones sociales entre los individuos, mujeres u hombres y de éstos con la sociedad.

Dentro de éste marco se parte de la asimetría existente en la relación mujer-hombre y mujer-sociedad.

El proceso de discusión teórica y de vivencias ha llevado a trascender el tema Mujer al de relaciones de Género, con énfasis en uno de los dos polos de ésta relación que es la Mujer.

Delimitación de lo Local

Se considera importante involucrar las relaciones y necesidades que se generan en la construcción del hábitat desde una perspectiva de género.

Se parte de la base de identificar el municipio como el ámbito local, teniendo cuidado en el manejo de las especificidades particulares de las instancias del poder local y de los actores que lo componen.

Con el objeto de enfrentar el desarrollo de las investigaciones de Género, nos acogemos a la propuesta de la categorización de roles: reproductivo, productivo y gestión comunitaria.

Discusión sobre los Enfoques Metodológicos

Con el objeto de enfrentar el desarrollo de las investigaciones de Género, nos acogemos a la propuesta de la categorización de roles: reproductivo, productivo y gestión comunitaria. De acuerdo a las siguientes definiciones:

Rol reproductivo, abarca no solamente las responsabilidades de gestar y crear los niños, sino también las tareas domésticas que son desempeñadas con la finalidad de mantener y reproducir la fuerza de trabajo actual y futura.

Rol productivo, es ejercido cuando se hace cualquier trabajo por una remuneración, en dinero o en bienes de consumo. Están incluidas en esta categoría la producción para el mercado, caracterizada por el valor del cambio, y la producción doméstica o de subsistencia, caracterizada por el valor real del uso y por el valor potencial del cambio.

Rol gestión comunitaria, consideramos que éste rol, en realidad involucra dos papeles: administración comunitaria y "representación" comunitaria. Administración comunitaria, entendida como una extensión del papel reproductivo, ocupándose de la provisión y mantenimiento de los bienes de consumo colectivo. "Representación" comunitaria, está

relacionada con la formalización de organizaciones comunitarias, como entes políticos, con poder en la toma de decisiones en la comunidad.

Con referencia a este último papel, se considera abierta a la reflexión sobre su denominación.

De esta misma forma, se considera que durante las investigaciones nuevos roles pueden ser incorporados.

Las relaciones entre las necesidades prácticas y estratégicas y entre teoría y praxis se entienden necesariamente como complementarias en beneficio de la construcción de una sociedad equitativa y dinámica, lo que exige una revaloración social de los papeles femeninos.

Desde otra perspectiva, no es posible abordar lo local sin tener como referencia lo nacional, desde el punto de vista del modelo social que se esté gestando.

En este sentido debe tenerse en cuenta los procesos de participación, cogestión y autogestión. Se entiende que existe una relación dialéctica entre las necesidades de género y las estrategias de género. Es importante precisar cómo y dónde se generan las demandas de género desde el punto de vista del engranaje social. Dentro de este aspecto no puede subestimarse la posición de clase, de etnia y las diferencias regionales.

¿Cuál es el mecanismo para propiciar la conversión de las necesidades prácticas de género en estrategias de género?

¿El protagonismo femenino puede transformarse en una nueva forma de subordinación de la mujer?

Finalmente, es necesario tener en cuenta el tipo y estructura de las organizaciones en las cuales participa la mujer, así como todos los demás actores en el ámbito local.

Instrumentos Metodológicos

Se consideró que los métodos cualitativos y cuantitativos mantienen una relación dialéctica entre sí y la importancia relativa de unos y otros, depende de la determinación del objeto de estudio, de los procesos y técnicas que permitan registrar las experiencias vividas en favor de la consolidación de las investigaciones de género.

Los instrumentos metodológicos deben ser abordados desde el punto de vista de su temporalidad. Temporalidad inmersa aún en el abordaje de la temática de género.

Las relaciones entre las necesidades prácticas y estratégicas y entre teoría y praxis se entienden necesariamente como complementarias en beneficio de la construcción de una sociedad equitativa y dinámica, lo que exige una revaloración social de los papeles femeninos.

Estos instrumentos deben ser diseñados y utilizados de tal forma que permitan el reconocimiento objetivo de la realidad.

Delimitación del Objeto de Estudio

La definición de nuestro objeto de estudio, debe ser materia de reflexión para las participantes de este evento.

Este es un aspecto básico para definir, además, la utilización y aplicación de los instrumentos metodológicos aludidos.