

**DE LA MUJER AL GENERO:
DEMOCRATIZACION MUNICIPAL
Y NUEVAS PERSPECTIVAS DE
DESARROLLO LOCAL**



IULA/CELCADEL



DESARROLLO LOCAL

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

IULA/CELCADEL RIUDO/SIA USAID

PN-ABO-88

**DE LA MUJER AL GENERO:
DEMOCRATIZACION
MUNICIPAL Y NUEVAS
PERSPECTIVAS DE
DESARROLLO LOCAL**

**Programa
"Mujer y Desarrollo Local"**

Seminario/Taller Nacional

**"Mujeres en el Cabildo:
soluciones innovadoras
para el municipio ecuatoriano"**

**Quito, Ecuador
23-24 y 25 de junio de 1992**

Desarrollo Local

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

Número 10, Quito, Noviembre de 1992
Autorizamos la reproducción de materiales tomados de este
DOCUMENTO citando la fuente
Diagramación y Artes Finales: Servicios Editoriales
Edición al cuidado de María Arboleda e Irma Larrea Oña de
IULA/CELCADEL.

IULA, Capítulo Latinoamericano
Agustín Guerrero 219 y Pacífico Chiriboga
Casilla postal 17-01-1109
Teléfonos: 435-205 ó 442-865
Télex: 21026 IULA ED
Telefax: 593 (2) 435205
QUITO, ECUADOR

Contenido

■	Presentación	7
■	Viejos Sueños y Nuevas Visiones De la Mujer al Género: Un cambio en la Concepción del Desarrollo <i>Patricia Portocarrero Suárez</i>	15
■	Mujeres y municipios <i>Jeanine Anderson</i>	29
■	Perfil Sociodemográfico de las Mujeres Ecuatorianas <i>Silvia Vega U.</i>	47
■	Participación Femenina en municipios Ecuatorianos <i>Patricia Palacios J.</i>	73
■	Mujeres y municipio: Un espacio para la participación y democratización barrial en Chile <i>Andrea Rodó</i>	93
■	Gobiernos Locales, Comunicación y Desarrollo: Bases para una propuesta de desarrollo institucional en base a la perspectiva de género <i>Hernán Chaparro y Patricia Portocarrero</i>	115
■	Gestión Municipal y Perspectiva de Género <i>Angela Fortes y María da Graça Ribeiro das Neves</i>	135

Presentación

Desde fines de 1990, la Unión Internacional de municipios y Poderes Locales (IULA), la Oficina de Women in Development (WID) y la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sur América (RHUDO-SA) -estas dos últimas de USAID- vienen realizando conjuntamente el Programa Mujer y Desarrollo Local, orientado a promover el reconocimiento de la participación femenina y sus aportes, en los procesos de construcción del habitat urbano, en la dinamización de las democracias municipales y en la gestación de nuevas iniciativas de desarrollo local en América Latina.

La brillante participación de mujeres autoridades locales de diversos países en el primer Seminario Internacional del Programa, realizado en Quito, Ecuador, en marzo de 1991, influyó en las concejales ecuatorianas asistentes al mismo, quienes solicitaron a nuestras dos entidades la organización de un evento que, con la misma temática de la participación de la mujer en los municipios, permitiese enfocar la situación nacional.

Esta iniciativa se concretó en junio de 1992, gracias a un auspicio especial de USAID-Ecuador y al patrocinio de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), con el Encuentro Nacional "Mujeres en el Cabildo: Soluciones Innovadoras para el municipio Ecuatoriano".

Tomando en consideración que el género constituye un tema inédito en la sociedad ecuatoriana, el Encuentro se convirtió en un espacio pionero para la reflexión social y política sobre el tema, que involucró a diversos actores comunitarios y cívicos que confluyen en los municipios del país.

Doce expositoras y comentaristas introdujeron los temas para el debate de las y los asistentes, entre ellas cuatro invitadas extranjeras: Patricia Portocarrero del Centro Flora Tristán y Jeanine Anderson de SUMBI/GREDES, de Perú; Andrea Rodó de SUR Profesionales, de Chile; y la profesional colombiana Gladys Aristizábal vinculada a la agencia GTZ.

La propuesta básica que trabajaron las y los expositores en el Encuentro fue la de **Género en el Desarrollo** como un instrumento fundamental para encarar, a nivel local y municipal, los problemas derivados de la subordinación femenina de un modo comprensivo, superando los enfoques exclusivamente reivindicativos sobre la Mujer.

Cinco de las ponencias presentadas en el Encuentro se incluyen en la presente obra: "Viejos sueños y nuevas visiones: De la Mujer al Género: un cambio en la concepción del Desarrollo", de Patricia Portocarrero; "Mujeres y municipios", de Jeanine Anderson; "Mujeres y municipio: un espacio para la participación y democratización barrial en Chile", de Andrea Rodó; "Perfil sociodemográfico de las mujeres ecuatorianas", de Silvia Vega; y, "Participación femenina en municipios ecuatorianos", de Patricia Palacios, cuya exposición estuvo a cargo de Viviana Montalvo, Irma Larrea Oña, Mercedes Naveda y Magdalena Alvarez del equipo femenino IULA-AME.

Hemos incluido aquí, debido a que fue permanente material de referencia, el texto "Gestión municipal y perspectiva de género", de Angela Fontes y María da Graça Neves, del Instituto Brasileiro de Administración Municipal (IBAM). Así mismo, el texto "Gobiernos Locales, Comunicación y Desarrollo: Bases para una propuesta de desarrollo institucional en base a la perspectiva de género", de Hernán Chaparro y Patricia Portocarrero, cuya temática nos pareció complementaria al resto de trabajos.

Al Encuentro Nacional "Mujeres en el Cabildo: soluciones innovadoras para el municipio ecuatoriano" concurren 25 autoridades locales (23 mujeres y 2 hombres), 20 representantes de organizaciones populares mixtas y de mujeres, ONG's y entidades cívicas, y 14 técnicas y técnicos municipalistas del equipo conjunto de IULA-AME.

La Asamblea del Encuentro formuló una serie de recomendaciones dirigidas a los municipios y a las mujeres del Ecuador, como propuestas para orientar un proceso de cambio global a nivel local en el que se conceptúan, como los dos grandes objetivos a

perseguir, el enriquecimiento del tejido social en torno al municipio y, por ende, de la participación comunitaria y el combate a la discriminación y subordinación que sufren las mujeres.

Estas recomendaciones son:

Para los municipios:

- Reconocer la necesidad de que el municipio, como gobierno local democrático, modifique su percepción y valoración sobre la mujer y sus organizaciones (no basta con que haya mujeres en el municipio).
- Asumir en las políticas municipales las demandas concretas que surgen de la doble discriminación que vive la mujer.
- Al integrar a la mujer en los recursos humanos del municipio, no hacerlo solo como mano de obra barata.
- Responder a las necesidades particulares de las mujeres con horarios adecuados en sus servicios, programas de capacitación, recreación, consultoría jurídica, psicológica, de salud, etc. Asignar recursos destinados a programas de incorporación de la mujer como actor social comunitario.
- Incorporar a la mujer en los procesos de planificación de las políticas públicas locales.
- Asignar recursos específicos para atender las necesidades de las mujeres.

Grupos específicos de mujeres que pueden tenerse en cuenta para programas de acción municipal:

1. Madres adolescentes.
 2. Mujeres inmigrantes (especialmente en las ciudades de Quito y Guayaquil).
 3. Mujeres solas en zonas de emigración masculina (recordar que el territorio municipal involucra también zonas rurales donde es más frecuente este problema).
-

4. Mujeres jefes de hogar.
5. Mujeres víctimas de maltrato y violencia.
6. Niñas y niños trabajadores y de la calle.

Aspectos particulares a enfrentar desde el municipio en favor de las mujeres:

1. Programas para la elevación del ejercicio de los deberes y derechos de la mujer como persona y ciudadana.
2. Ampliación o implementación de servicios que alivien la carga de trabajo doméstico (lavanderías populares, comedores públicos, redes de agua con acceso domiciliario, etc).
3. Ampliación de redes de guarderías infantiles para el cuidado de niños de padres y madres trabajadores, en especial de los que laboran en el sector informal.
4. Programas específicos para las niñas y los niños trabajadores.
5. Reforzar la función educativa municipal con el apoyo a una reforma pedagógica que incorpore la superación del sexismo en los planteles municipales.
6. Atención a las necesidades de recreación de las mujeres, en la planificación del equipamiento y los servicios urbanos.
7. Desarrollar programas de apoyo a la generación de ingresos para las mujeres y a las mujeres que trabajan en actividades informales.
8. Desarrollar políticas de vivienda e infraestructura adecuadas a las necesidades de las mujeres, especialmente populares.

Para las mujeres ecuatorianas:

- Desarrollar una dirigencia social y política a nivel local.
 - Capacitarse para enfrentar los retos que le demanda este nuevo rol social y comunitario.
-

- Aprender a ubicar, entre los diversos actores sociales que coexisten a nivel local, los aliados así como los opositores a sus propuestas y planificar una estrategia coherente con ello.
- Abrirse a la comunidad y romper el aislamiento de las organizaciones femeninas.
- Relacionarse con su municipio y ejercer los derechos de persona y ciudadana.

Vale la pena señalar que de este Encuentro surgieron dos iniciativas notables: la primera, la propuesta de trabajar para constituir la Red Ecuatoriana de Mujeres Autoridades Locales que se encuentra actualmente trabajando con una Comisión Preparatoria del Primer Congreso de Presidentas de Concejo y Concejalas del Ecuador; y, la segunda, el ofrecimiento de crear en la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas -AME- un Departamento de la Mujer adscrito a su Instituto de Capacitación -INFODEM-.

Como parte del esfuerzo que nuestras instituciones vienen desplegando en el continente y que ha sido enriquecido con actividades como el Encuentro Nacional al que aquí nos hemos referido, ofrecemos a las comunidades locales de América Latina este Cuaderno de Desarrollo Local No.10, "**De la Mujer al Género: Democratización Municipal y Nuevas Perspectivas de Desarrollo Local**", con el deseo de continuar la reflexión sobre el tema de Género y municipio en América Latina.

Jaime Torres Lara
SECRETARIO EJECUTIVO DE IULA
DIRECTOR DE CELCADEL

William H. Yaeger, III.
DIRECTOR
RHUDD-SA/USAID

Viejos sueños y nuevas visiones

**De la mujer al género:
Un cambio en la concepción
del desarrollo**

Patricia Portocarrero Suárez
Centro Flora Tristán
Perú

La sucesión de diversas propuestas que plantean el problema de la mujer primero y el de las relaciones de género después, como eje central de análisis y de práctica del desarrollo para superar la subordinación femenina, no hacen más que poner de manifiesto los cambios acaecidos en el concepto mismo del desarrollo y en el modo en que éste se implementa a través de proyectos específicos.

El presente ensayo busca hacer más evidente esta conexión remitiendo la propuesta "**Mujer en el Desarrollo**" (MED) al contexto histórico de su surgimiento y explicándola como respuesta a ausencias previas y resultado de compromisos y necesidades coyunturales. Mediante el mismo mecanismo la alternativa desde el género ("**Género en el Desarrollo**" - GED), aparece como la consecuencia de una reflexión global y crítica sobre la teoría y práctica de desarrollo que ha determinado un cambio en la concepción del mismo y la generación de una nueva propuesta. **Propuesta, en la que el desarrollo enfatiza su calidad de vehículo para el cambio diferenciándose del asistencialismo, de tarea innovadora en lo económico, en lo social, en lo institucional y en lo personal, que se implementa en un espacio y tiempo determinado. Un planteamiento que considera como requisito la participación activa de beneficiarios/as que no son concebidos como grupos homogéneos compuestos por similares; que supone una inequívoca vocación de autosostenibilidad que nos recuerda que ninguna acción de transformación tiene sentido si no es definida, implementada, evaluada y continuada por los/las mismos/as implicados/as y sus organizaciones. En definitiva, una concepción que busca determinar entre los grupos más vulnerables, a los actores y a las actoras más desfavorecidos/as para convertirlos en agentes y otorgarles poder, es decir, para brindarles no solo acceso, sino también control de los recursos y beneficios del desarrollo; control sobre sus vidas y sobre el despliegue de sus potencialidades.**

En síntesis, **Género en el Desarrollo - GED** confluye y alimenta una concepción del desarrollo que subraya la complejidad y multidimensionalidad propia de cada sociedad y de cada contexto de intervención. Desde

Género en el Desarrollo - GED confluye y alimenta una concepción del desarrollo que subraya la complejidad y multidimensionalidad propia de cada sociedad y de cada contexto de intervención

nuestra propuesta, la superación de la subordinación femenina, junto a otras posiciones y relaciones injustas, deja de ser una propuesta ideológica, de ghetto, que no supera el esquema reivindicativo. Se reinserta, en cambio -a nivel de concepción y de método-, al conjunto de las ciencias sociales y del desarrollo en la búsqueda del cambio de mujeres y de hombres y de las relaciones que limitan sus potencialidades.

Desestimando las particularidades de los agentes en cada sociedad, sus múltiples identidades y modos diferentes de ser mujer o de ser varón, el desarrollo fue equiparado a crecimiento económico y concebido como un proceso evolutivo hacia la modernización capitalista

Mujer en el desarrollo: la historia de un viejo sueño

La incapacidad propia de una de las primeras formulaciones de la teoría del desarrollo para considerar a la multiplicidad de actores implicados en este proceso, supuso que desde la década de los 60, las técnicas y los técnicos así como los y las extensionistas del desarrollo hicieran un llamado de atención: las mujeres no eran consideradas a ningún nivel.

Una de las causas de este fenómeno -hoy inadmisiblemente- yace en los supuestos en los que se apoyaban estas primeras propuestas.

Desestimando las particularidades de los agentes en cada sociedad, sus múltiples identidades y modos diferentes de ser mujer o de ser varón¹ -como dirían Meynen y Vargas, 92-, el desarrollo fue equiparado a crecimiento económico y concebido como un proceso evolutivo -de características lineales- hacia la modernización capitalista. La occidentalización de toda sociedad era pues el mensaje que -implícita o explícitamente- conllevaban los programas, proyectos y acciones a través de los cuales se nos "exportaba" la ayuda. Bajo este paraguas, era previsible que "el desarrollo" buscara promover la urbanización, la industrialización y el crecimiento del mercado que, en su libre juego, debía propiciar cambios beneficiosos para las mayorías. El agro, mientras tanto -y a pesar de su vital importancia-, fue considerado solo como un eje subalterno en el diseño de políticas.

1. "La mujer" existe en situaciones concretas que están configuradas por sus diversas identidades. Hay así una mujer de clase media profesional, por ejemplo, que se diferencia claramente en intereses y necesidades de la mujer obrera, que a su vez, es distinta a la campesina. Clase, raza, generación, ocupación... son elementos que promueven la constitución de grupos diversos en las categorías de hombre o de mujer.

Durante toda esta etapa, el concepto de "filtración del desarrollo por goteo" tuvo particular importancia para dar cohesión al enfoque propuesto. Según éste, los logros económicos y sociales resultado del proceso, debían "filtrarse de arriba a abajo"; de las élites a las mayorías; de la ciudad al campo; de las comunidades a las familias y de las familias a todos sus miembros sin diferencia y por igual.

Sin embargo, entre la teoría y la práctica, pronto se hicieron evidentes dificultades y brechas que se expresaron en impactos diferentes no siempre beneficiosos sobre la población objetivo. Estos, recogidos por las evaluaciones y estudios, constituyeron la primera campanada de alerta para los planificadores del desarrollo. El mercado apareció entonces en su real dimensión: como un mecanismo ineficiente para la distribución de beneficios hacia las mayorías; el Producto Nacional Bruto -tomado antes como indicador pertinente de desarrollo- se reveló como incapaz para expresar los problemas de la injusta distribución económica; la descomposición y el empobrecimiento del agro, la migración a las ciudades, la precariedad en la urbanización emergieron, finalmente, como fenómenos imprevistos por el modelo.

Pero no solo se constató que la mayoría de la población se veía privada de los beneficios que la teoría del libre mercado y la filtración aseguraban para ellas, sino también se reveló que existía una población "no tocada" o, más bien -como ya dijéramos-, impactada de forma no prevista por los procesos desencadenados. Esa población eran las mujeres. Paradójicamente, a ese descubrimiento siguieron un conjunto de evidencias que destacaban el papel que ellas cumplían como responsables últimas del control de la natalidad, de la satisfacción de necesidades básicas de la familia y de la comunidad y, posteriormente, como componentes de los sectores más pobres de la población.

En ensayos anteriores hemos explicado el efecto que tuvo esta toma de conciencia: un paulatino pero creciente interés en el tema de la mujer y un aluvión de

Un paulatino pero creciente interés en el tema de la mujer y un aluvión de propuestas de ayuda que, asentadas en los roles femeninos tradicionales, aseguraban el bienestar de "otros" congregados alrededor de la mujer

propuestas de ayuda que, asentadas en los roles femeninos tradicionales, aseguraban el bienestar de "otros" congregados alrededor de la mujer.

En síntesis, fue la consideración de aspectos sociales del desarrollo lo que, a lo largo de varias épocas, llevó a tomar conciencia de la importancia de identificar a las mujeres como beneficiarias de los procesos desencadenados.

Con el interés de suplir ausencias anteriores, contrarrestar tendencias previas y responder a las urgencias previas y responder a las urgencias y demandas de la agenda, es decir, con el afán de otorgar diagnósticos y propuestas globales que permitieran una acción inmediata, emerge "Mujer en el Desarrollo" -MED, como una nueva concepción teórica y práctica que planteó sucesivas estrategias² guiadas hacia un mismo fin: destacar el rol de la mujer y propiciar su transformación.

Durante más de 10 años, MED impulsó cientos de investigaciones sobre la mujer en el mundo y la generación de datos específicos que orientaron el diseño de políticas que la situaban como interlocutor fundamental

Nuevas visiones: género en el desarrollo

Durante más de 10 años, MED impulsó cientos de investigaciones sobre la mujer en el mundo y la generación de datos específicos que orientaron el diseño de políticas que la situaban como interlocutor fundamental. Fue de esta forma que se originaron proyectos que tenían -aún hoy tienen- a la mujer como objetivo; otros, en que ellas eran -implícita o explícitamente- parte de ellos, y un tercer tipo que preveía algún componente separado orientado a las mujeres.

Pese a todos sus esfuerzos, MED enfrentó más de un problema para la ejecución de sus acciones: sus fondos eran reducidos, su personal descalificado, sus extensionistas -entre los que se contaban pocas mujeres- se resistían a comprometerse con la concepción. Pero el problema fundamental de "Mujer en el Desarrollo" iba más allá. **MED no tardó en ser evaluada como una estrategia global que, al tener como objetivo solo a la mujer, ve en ella tanto la causa**

2. Estrategias de bienestar, equidad, antipobreza y eficiencia estudiadas por autores diversos. Ver Portocarrero, Patricia (90): *Mujer en el Desarrollo: Historia, Límites y Alternativas*. IRED, Flora Tristán y Guzmán, V., Portocarrero, P., Vargas, Virginia (91): *Género en el Desarrollo: Una Nueva Mirada*. Entre Mujeres. Flora Tristán Ediciones.

del problema como la única vía para superarlo. En otras palabras, para MED las mujeres son a la vez víctimas de una situación y encargadas exclusivas de su transformación o, lo que es igual, bajo MED las mujeres, sobre todo en nuestros países, debían ser objeto de ayuda de forma tal que ésta colaborara a la superación de sus desventajas originadas y explicadas, al menos en parte, en sus roles tradicionales y en su doble o triple jornada laboral.

Inspirados en el diagnóstico MED, las estrategias y proyectos olvidaron un punto fundamental: las mujeres no pueden ser aisladas de condicionamientos sociales amplios. Hacerlo significa quedarse en la detección de sus desventajas, pero ser incapaz de explicarlas y, menos aún, de transformarlas.

Nosotras, en cambio, desde una propuesta de género, partimos de un supuesto diferente: la subordinación de la mujer no es un problema que descansa solo en ella, sino que aparece como el resultado de relaciones sociales de género.

Pese a que no es posible establecer, a partir de la sexualidad biológica, una identidad genérica, debemos reconocer que sobre la primera, nuestra cultura ha elaborado -material y simbólicamente- el significado de lo que es femenino y lo que es masculino. Las diferencias entre hombres y mujeres aparecen, así, como un producto social, relacional y de carácter desigual. Estas relaciones, que se van cohesionando mediante normas y valores y que van precisando cuáles son las predisposiciones, aptitudes, gustos y conductas apropiadas para cada sexo, otorgan a la mujer una posición subordinada en la sociedad que se enraíza, justamente, en prácticas materiales y sociales hoy desvalorizadas.

La desigualdad que caracteriza a las relaciones de género y que determina la subordinación de uno de sus polos -el femenino- y la prevalencia y el poder del otro -el masculino- ha llevado a afirmar que éstas constituyen un campo prioritario de articulación del poder. En este sentido, la consideración y el análisis de las mismas se hace imprescindible para conocer la

Inspirados en el diagnóstico MED, las estrategias y proyectos olvidaron un punto fundamental: las mujeres no pueden ser aisladas de condicionamientos sociales amplios

La desigualdad que caracteriza a las relaciones de género y que determina la subordinación de uno de sus polos y la prevalencia y el poder del otro ha llevado a afirmar que éstas constituyen un campo prioritario de articulación del poder

J. Scott (86), al igual que otras autoras/es sostiene que el género es un componente básico de la desigualdad, pero no el único ni, necesariamente, el más importante. Existen otros componentes como el de clase, etnia, generación

realidad -en términos de igualdad o desigualdad- de la vida en una sociedad.

J. Scott (86), al igual que otras autoras/es sostiene que el género es un componente básico de la desigualdad, pero no el único ni, necesariamente, el más importante. Existen otros componentes como el de clase, etnia, generación. La primacía de uno sobre otro, o la relación de articulación de uno con otro, depende de la situación, de la sociedad y del problema a trabajar, tal como se afirmaría desde una postura social y de género (ACDI 90). El objeto de nuestro trabajo debe ser: superar la subordinación femenina, pero también incidir sobre cualquier otro tipo de relación desigual que obstruya el despliegue de las potencialidades del ser humano. Para lograrlo, hay medios diversos y posturas diferentes, pero las y los extensionistas y las teóricas y los teóricos del desarrollo tenemos en él un elemento a ser usado. La práctica del desarrollo y sus acciones pueden entonces convertirse en un medio importante a través del cual busquemos incidir en construcciones sociales, que en tanto tales, son susceptibles de transformación a largo plazo, y de variaciones a corto o medio alcance. Coherentes con esta postura, para algunas/os de nosotras/os, la mujer ha dejado de ser la preocupación central, la destinataria única de políticas y proyectos.³ En vez de dedicarnos a ella, proponemos trabajar sobre los mecanismos específicos de reproducción de la desigualdad, es decir, en el caso de la subordinación de la mujer, sobre acuerdos sociales, de índole privada y pública: la división sexual del trabajo a todo nivel, las normas, los valores y los símbolos; las relaciones y las prácticas materiales y culturales. Nuestro eje estriba en preguntarnos cómo se reproduce la desigualdad, en qué espacios y articulada a qué componentes específicos. La socialización de niños y niñas al interior de la familia, la educación de infantes y jóvenes en el espacio escolar, las expectativas que un género pone sobre el otro al momento de establecer relaciones de pareja, se convierten así en temáticas de análisis y en espacios para la acción.

3. No obstante, no se trata tampoco de quemar etapas: en ese sentido hay proyectos dirigidos solo a mujeres que traducen la necesidad de equipar las condiciones de partida entre ellas y los varones. Estos parecen responder a una fase necesaria aunque nunca suficiente.

Si continuamos analizando los elementos de propuesta MED en el afán de confrontarlos con los que configuran el análisis de género (GED), veremos que MED adolece de problemas que rebasan su definición y radio de acción y se conectan a otros presentes en la

teoría del desarrollo de su época. Al igual que esta última, MED apuesta por un modelo de desarrollo ya en camino, por una propuesta que está ya definida. Ambos asumen como deseable un único modelo y no se permiten cuestionar su viabilidad en situaciones diversas, ni preguntarse por las alternativas que más podrían satisfacer a las/os propias/os implicadas/os. Boserup, una de las primeras estudiosas MED, ilustra esta situación. Pese a criticar el impacto negativo de la modernización capitalista sobre la mujer, no es capaz de escapar de ese paradigma. Al contrario, sus demandas se orientan a reclamar la extensión de los beneficios de dicha modernización sobre la mujer.

El partir -como hemos visto- de un modelo dado, asociado al carácter reivindicativo del desarrollo en MED, ha tenido y tiene diversas consecuencias en sus programas, proyectos y acciones. En primer lugar, aunque de manera no siempre explícita, el desarrollo es equiparado a lo que hombres y mujeres puedan tener o acceder en una situación determinada: mejores trabajos, mejores ingresos, más educación y conciencia... En segundo lugar, esta propuesta impulsa en los/as beneficiarios/as una actitud reivindicativa que, finalmente, hace de ellas/os beneficiarios/as solo eso: beneficiarias/os, receptoras/es pasivas/os de la ayuda.

Nuestra propuesta, en cambio, se hace eco del cuestionamiento al que hoy está sometido el paradigma del desarrollo y a los cambios que éste supone en proyectos y acción. **Al preguntarnos ¿de qué desarrollo hablamos?, nos cuestionamos la validez de esquemas y propuestas que sean ajenos a nuestra realidad y necesidades.** Somos nosotras/os las/os que debemos definir lo que queremos. En esa medida, cualquier política o programa debe remitirse a sus actores, a los grupos vulnerables a los que se destina la ayuda, a las mujeres y a los hombres y a las organizaciones que dejando de ser receptores pasivos de la ayuda se convierten en actoras/es individuales o colectivos. Se trata, desde la práctica, de ir definiendo una organización social, de ir construyendo la sociedad que se quiere; de ir, también, conociendo nuestros límites que para ampliarse debieran impulsarnos a

MED adolece de problemas que rebasan su definición y radio de acción y se conectan a otros presentes en la teoría del desarrollo de su época

Cualquier política o programa debe remitirse a sus actores, a los grupos vulnerables a los que se destina la ayuda, a las mujeres y a los hombres y a las organizaciones que dejando de ser receptores pasivos de la ayuda se convierten en actoras/es individuales o colectivos

reflexionar sobre las alianzas pertinentes en cada momento, sobre los sectores que coinciden con nosotras/os sobre, por último, el modo pertinente de engarzarnos a tendencias macro, o de presionar por determinadas políticas económicas y sociales que, haciendo evidente la necesidad de un compromiso político, puedan potenciar nuestros objetivos y multiplicar nuestros resultados, liberándonos del aislamiento y de la perentoriedad.

Dejar que los grupos implicados compartan un rol en el proceso nombrado, no solo abre el camino a propuestas sociales novedosas o propicia la transformación de los beneficiarios, concebidos como objeto de carácter pasivo, en agentes y actores; sino que además constituye, en sí y por sí, un ejemplo de relación democrática donde los términos de la misma se concretan a través del proceso de identificación de problemas, búsqueda de respuestas y elección de modelos de desarrollo. A lo largo de todo este ciclo -que rebasa el ciclo del proyecto- intervienen dos sujetos igualmente capaces, valiosos y dispuestos a aprender, a entregar y a recibir: promotor, técnico o extensionista y beneficiario(a)/agente.

De alguna forma, esta vía de carácter participativo supone, en diversos sentidos, una noción diferente de lo que es el desarrollo y su práctica. En ella, al participar por igual extensionista y agente, mujeres y varones, **hay como supuesto una propuesta de comunicación entre clases, entre géneros, y por qué no, entre culturas.** Por otro lado, al incidir en el desarrollo de las potencialidades integrales de los seres humanos esta propuesta se centra no solo en lo que hombres y mujeres pueden tener, acceder, sino además en aquello que ellas/os pueden controlar: sus recursos, los logros del desarrollo, sus destinos. El desarrollo es concebido como un vehículo de cambio social en lo económico, institucional, político, social y personal, que para ser válido debe contener, en sí, la cimiento de su propia regeneración, contar con el compromiso y consenso de quienes trabajan por él: **el germen de su autosostenibilidad.**

Al incidir en el desarrollo de las potencialidades integrales de los seres humanos esta propuesta se centra no solo en lo que hombres y mujeres pueden tener, acceder, sino además en aquello que ellas/os pueden controlar: sus recursos, los logros del desarrollo, sus destinos

Las indicaciones para trabajar desde una perspectiva de análisis social y de género son pocas. La propuesta Harvard con valiosos y flexibles conceptos como son los de acceso y control, la de ACIDI que complementa y complejiza la primera al hacer énfasis, además, en la necesidad de evaluar los alcances y modos de articulación de los diversos componentes de la desigualdad, y el análisis de redistribución de recursos a niveles diversos: en la comunidad, entre los hogares, entre las familias y al interior de éstas; son las más conocidas. Todas ellas rebaten el concepto de "filtración" y cuestionan la propuesta MED. Ninguna, sin embargo, constituye un esquema a seguir mecánicamente. Como en todas las Ciencias Sociales, la teoría y práctica del Desarrollo solo puede precisar el camino a seguir una vez conocido el contexto para la acción, los recursos existentes y el tipo y característica del agente que a su vez participará en la elección. **El análisis desde el género exige una actitud de búsqueda, de interacción entre sujetos diferentes que miran la realidad con ojos alertas y sensibles, que recogen experiencias en su historia y en su práctica, desde lo subjetivo y objetivo, que les permiten, a través de nuevas intervenciones, desestructurar cualquier tipo de discriminación que dificulte el desarrollo pleno del elemento más importante en una sociedad: las mujeres, los hombres, los/as niños/as, los/as ancianos/as: el capital social humano.**

En síntesis, confluyendo y alineando una nueva forma de entender el desarrollo desde sus múltiples determinaciones, no hacemos más que reivindicar, por un lado, la complejidad de lo social y por el otro, la necesidad de identificar todas aquellas relaciones y sus contradicciones basadas en la desigualdad y en el menosprecio y desconsideración del "otro" en tanto sujeto activo, capaz de controlar y actuar sobre su destino. Proponemos trabajar para transformar los condicionantes que limitan el desarrollo de las personas, priorizando, en cada contexto específico, la urgencia del cambio o de la acción sobre uno o alguno de ellos. **Pero, en cualquiera de los casos, nuestra**

El análisis desde el género exige una actitud de búsqueda, de interacción entre sujetos diferentes que miran la realidad con ojos alertas y sensibles, que recogen experiencias en su historia y en su práctica, desde lo subjetivo y objetivo

Proponemos trabajar para transformar los condicionantes que limitan el desarrollo de las personas, priorizando, en cada contexto específico, la urgencia del cambio o de la acción sobre uno o alguno de ellos

Nuestra propuesta desde el género, al igual que la de MED, coincide con procesos más amplios; expresa directivas, dudas y limitaciones de un nuevo y más flexible concepto y práctica del desarrollo

propuesta supone una voluntad política consciente que promueva el cambio.

Nuestra propuesta desde el género, al igual que la de MED, coincide con procesos más amplios; expresa directivas, dudas y limitaciones de un nuevo y más flexible concepto y práctica del desarrollo. Propone incidir sobre las relaciones sociales que impulsan la desigualdad. Al hacerlo, rompemos con la práctica del ghetto, buscamos salir del esquema reivindicativo y apostamos por un desarrollo integral de las potencialidades personales y sociales de mujeres y hombres en nuestra sociedad; **por una mayor comunicación desde las diferencias.**

Bibliografía

- Canadian International Development Agency (89). *Guidelines for Integrating WID into Project Design and Evaluation*. Quebec, Canada.
 - Centro Nacional de Cooperación al Desarrollo. Bélgica y WIDE (92). *Dos mitades hacen un todo: Balance de las Relaciones de Género en el Desarrollo*. Dublin.
 - Coady International Institute for Social and Human Resources (90). *Handbook for Social Gender Analysis*. CIDA. Canada
 - Guzmán, Virginia; Portocarrero, Patricia; Vargas, Virginia (91). *Género en el Desarrollo: Una nueva lectura. Entre Mujeres*, Flora Tristán Ediciones. Lima.
 - Guzmán, Virginia; Portocarrero, Patricia (92). *Construyendo Diferencias*. Sarec, Flora Tristán. Lima.
 - Meynen, Wicky y Vargas, Virginia. *La Autonomía como estrategia para el desarrollo desde los múltiples intereses de las mujeres*. En: Patricia Portocarrero (editora), **Estrategias de Desarrollo para Cambiar la Vida**, International Development Research Center (IDRC) Canada. Flora Tristán, Lima.
 - Scott, Joan (86). *Gender: A useful category of Historical Analysis*. *American Historical Review* N° 91, págs. 1053-1075.
 - Silvia Checa, María Luisa (92). *¿Dónde está el cambio?* En: Patricia Portocarrero (editora) **Estrategias de Desarrollo para Cambiar la Vida**. International Development Research Center (IDRC Canada), Flora Tristán. Lima.
 - Star, Marga; Vega, Marisol (92). *Las Diferencias de Género y las Relaciones Interpersonales*. En: Patricia Portocarrero (editora) **Estrategias de Desarrollo para Cambiar la Vida**. International Development Research Center (IDRC Canada), Flora Tristán. Lima.
 - Overholt, Catherine; Anderson, Mary; Cloud, Kathleen; Austin James (ed) (85). *Gender Roles in Development Projects: A Case Book*. Rumanian Press. Connecticut. USA.
 - Portocarrero, Patricia (90). *Mujer en el Desarrollo: Historias, Límites y Alternativas*. En: Patricia Portocarrero (editora) **Mujer en el Desarrollo. Balance y Propuestas**. Ired, Flora Tristán. Lima.
-

Mujeres y municipios

Jeanine Anderson
SUMBI/GREDES
Lima, Perú

Para que las mujeres podamos hacer uso de nuestros gobiernos locales y lograr que sirvan nuestros fines, debemos tener una idea muy clara de qué son y cómo funcionan. Mis comentarios giran en torno a este problema. Trataré, en primer lugar, de hacer una teorización acerca de los municipios, apelando a las lecciones de una bibliografía conformada por estudios empíricos sobre estos gobiernos. Luego, tocaré el problema del poder en el ámbito municipal, específicamente de cuáles son el sinnúmero de actores que disputan el poder que se crea en torno al gobierno municipal. Finalmente, me referiré a algunos de los problemas que enfrentan las mujeres cuando intentan actuar en este terreno, que no es, a fin de cuentas, un medio muy acostumbrado para nosotras.

El municipio como un campo

Los estudios empíricos sobre los gobiernos municipales retratan el ámbito municipal como un complejo campo de intereses en permanente proceso de conflicto y negociación¹. Esta visión contrasta con lo que tiende a ser la visión de los gobiernos locales en buena parte de la bibliografía latinoamericana que versa sobre los sectores populares y el problema de su acceso al gobierno local. Lo usual en esta bibliografía es analizar la relación de los distintos grupos con el municipio, cada uno por separado. Se problematiza el hecho de que exista o no un nexo entre los grupos y el municipio reconociendo que muchos de ellos han carecido de cualquier acceso a los municipios en el pasado y que es una novedad la irrupción de muchos sectores en el escenario municipal. También se problematiza la mayor o menor cercanía que distintos grupos pueden tener al poder local. La mayor influencia de algunos -por ejemplo, los gerentes de los bancos ubicados en el distrito, los dueños de las grandes fábricas y negocios que operan ahí, las grandes empresas constructoras que consiguen contratos para hacer las pistas y los edificios públicos- se explica comúnmente en términos de esta cercanía.

Los estudios empíricos sobre los gobiernos municipales retratan el ámbito municipal como un complejo campo de intereses en permanente proceso de conflicto y negociación

1. WASTE, Robert J., editor. *Community Power: Directions for Future Research*. Sage Publications (1986).

Una visión más moderna de este fenómeno tomaría como base al concepto de redes. El espacio municipal se traduce en un denso tejido de redes. Dentro de este tejido, la alcaldía y el concejo municipal, ciertamente, ocupan posiciones de privilegio

Una visión más moderna de este fenómeno tomaría como base al concepto de redes.² El espacio municipal se traduce en un denso tejido de redes. Dentro de este tejido, la alcaldía y el concejo municipal, ciertamente, y el aparato burocrático del municipio según el caso, ocupan posiciones de privilegio. Son el punto de referencia para el resto de actores que están presentes. Sin embargo, las interrelaciones mutuas entre los otros actores son igual o más importantes que la de cada uno con el municipio si se trata de entender las relaciones de poder en el ámbito municipal y la función del gobierno local en la toma de decisiones.

Permítanme darle un poco de "carne" a esta visión del ámbito municipal como un denso tejido de redes. Me baso especialmente en un estudio clásico de Galaskiewicz (1979), *Exchange Networks and Community Politics* (Redes de intercambio y política comunal)³. Este autor, en una ciudad mediana de los Estados Unidos, derivó una lista de más de 80 organizaciones y entidades que, según un conjunto de informantes conocedores de la ciudad, ejercía influencia sobre las decisiones del gobierno municipal. Usando las técnicas de análisis de redes, estableció las interrelaciones entre los miembros del tejido, observando inclusive cómo cambiaban sus alianzas y desalianzas de acuerdo al tipo de asunto o intervención municipal que estaba en juego. Le fue posible distinguir redes de afinidad: todas las instituciones religiosas, por ejemplo, que tendían a asumir posiciones similares y, además, a intercomunicarse frecuentemente, o las instituciones benéficas privadas, las empresas en ciertas ramas o los medios de comunicación. La red de instituciones financieras ocupaba una posición central en el tejido interinstitucional, cosa que no nos sorprende en vista de su capacidad para determinar la direccionalidad de muchas inversiones y la dependencia que tienen muchos otros actores frente a ellas para créditos y financiamiento. Pero también aparecía con un alto grado de centralidad la red de instituciones privadas de beneficencia o servicio comunal. Estas instituciones mantenían múltiples y fuertes relaciones con otros actores debido a su capacidad para servir como

2. ELAU, Hinz. "From labyrinths to Networks: Political Representation in Urban Settings". In WASTE, pp. 139-178.

3. DAHE, Robert. *Who Governs?* New Haven; Yale University Press (1961).

puentes entre unos y otros y, contradictoriamente, debido al hecho de que les hicieran frecuentes pedidos de apoyo y donaciones.

El estudio de Galaskiewicz sugirió varias proposiciones que han recibido confirmación en investigaciones posteriores. Sugirió la importancia del gobierno municipal como un árbitro entre los intereses de diversos grupos de ciudadanos. En realidad, parecería que esta función de arbitraje es más importante que la capacidad de iniciativa que podría ejercer el municipio en la definición de problemas por resolver y la búsqueda de soluciones. Son los integrantes de las redes más bien los que proponen la agenda que el gobierno local luego procede a tratar, deslindando entre los pedidos que hacen unos y otros.

Por otra parte, es evidente que dibujar una línea alrededor del ámbito geográfico de la jurisdicción de un municipio constituye una arbitrariedad. Supuestamente estaríamos considerando dentro de esa línea a las organizaciones e instituciones que tienen su sede allí o cuyos intereses están fuertemente identificados con el espacio municipal. **Pero la realidad es que muchas otras entidades intervienen en la vida política del municipio desde muchos otros intereses y mandatos:** no menos entre ellas, el gobierno central, sin embargo, para fines de análisis, tenemos que fijar límites y actuar como si el sistema fuera relativamente cerrado, a sabiendas que en realidad no lo es.

Otro de los hallazgos del estudio de Galaskiewicz concierne a lo ya aludido: la fluidez de las alianzas entre los actores influyentes en el ámbito municipal. Estos están en una constante evaluación del compromiso que desean asumir respecto de los distintos asuntos que llegan a ser tratados por el gobierno local. Muchos se excluyen del debate sobre los problemas que no tocan de cerca sus intereses, aunque no siempre pueden evitarlo: son arrastrados por los aliados que les resultan necesarios en otros momentos, cuando se libran otras batallas más próximas a sus intereses.

Galaskiewicz sugirió la importancia del gobierno municipal como un árbitro entre los intereses de diversos grupos de ciudadanos. Parecería que esta función es más importante que la capacidad de iniciativa que podría ejercer el municipio en la definición de problemas por resolver y la búsqueda de soluciones

Un conjunto de organizaciones que tienen influencia sobre el sistema municipal de educación, no detenta poder sobre las decisiones de inversión o de infraestructura en otras categorías de la acción municipal

El estudio de las redes interorganizacionales en el ámbito municipal o cualquier otro dominio político, ayuda a explicar el crecimiento del número de actores que participan

Esta discusión toca la controversia entre "pluralistas" y "elitistas" que se da en las viejas democracias del Norte. Para los "elitistas", el poder municipal se concentra en un nudo muy pequeño de la red de organizaciones e instituciones en torno al municipio. Estas negocian las decisiones municipales entre ellas, interesándose en todos los asuntos que se presentan para su deslinde. Los "pluralistas" en cambio, siguiendo una tradición que viene de Tocqueville si no antes, sostienen que los actores que disputan el poder en el escenario local son selectivos en aquello que los moviliza, y que el poder que detentan en un ámbito no es necesariamente trasladable a otros. Un conjunto de organizaciones que tienen influencia sobre el sistema municipal de educación, por ejemplo, no detenta poder sobre las decisiones de inversión o de infraestructura en otras categorías de la acción municipal.

Finalmente, el estudio de las redes interorganizacionales en el ámbito municipal o cualquier otro dominio político, ayuda a explicar el crecimiento del número de actores que participan. Existe amplio sustento para el principio de que "la organización estimula el crecimiento de organizaciones", opositoras o aliadas. Es decir, hay ciertas zonas de la red que de pronto se vuelven muy activas: se convierten en zonas de disputa de recursos y poder. El crecimiento en los últimos años de organizaciones no-gubernamentales (ONG's), paralelo al crecimiento de organizaciones de base que se relacionan con ellas en proyectos de desarrollo, puede entenderse dentro de un marco de este tipo. El marco, claro está, no es solo municipal, sino que abarca en un mismo sistema a las organizaciones donantes internacionales que proveen los recursos con que se alimentan.

Las áreas de acción municipal

Hasta ahora nos hemos ocupado de esbozar algunas ideas acerca del **poder municipal**. Pero un complemento necesario es saber **a qué asuntos o problemas se aplica el poder municipal**. Por un

consenso bastante generalizado, son cuatro los ámbitos de acción de los gobiernos locales. Ellos actúan en programas de asistencia, en el reparto ("allocation") de servicios, en el fomento a la vida económica en el espacio municipal y en un cuarto ámbito, que tiene que ver más bien con el gobierno municipal mismo y sus procesos de decisión. **Veamos rápidamente cada una de estas áreas y la relevancia que tienen para las mujeres.**

I. La asistencia

Todo o casi todos los gobiernos locales tienen alguna actividad, mayor o menor, en el auspicio a, o en el manejo directo de, programas y/o servicios de asistencia a grupos de ciudadanos con necesidades especiales. Los municipios tienen una larga historia, por ejemplo, en la provisión de albergues para ancianos indigentes, de escuelas e institutos de formación técnica para muchachos pobres, de orfanatos y de asilos para enfermos mentales. Lo profundo de su historia en este tipo de actividades es fácil de olvidar. Sin embargo, el gobierno municipal de París, por ejemplo, tan temprano como el siglo XVI, se encontraba en el "negocio" de atender a infantes abandonados, a través de sistemas bastante caros y administrativamente complejos⁴. Estos sistemas involucraban el establecimiento o subsidio a orfanatos en los que los infantes podían ser entregados o, de haber sido abandonados en la calle o la puerta de una iglesia, podían ser acogidos por unas horas o días. Puesto que la lactancia materna era imprescindible para la sobrevivencia de estos bebés, el siguiente paso era organizar su traslado a municipios rurales donde podían encontrar a nodrizas, quienes eran contratadas por el gobierno municipal y supervisadas por el cura local. Hoy en día, probablemente diríamos que una intervención asistencial de tal naturaleza no representa un rol apropiado para un gobierno municipal. Sin embargo, es interesante reflexionar sobre el caso de los bebés abandonados para darnos cuenta de cuán elásticos son los límites de lo apropiado en términos del papel asistencial del gobierno local. El abandono de bebés

Todo o casi todos los gobiernos locales tienen alguna actividad, mayor o menor, en el auspicio a, o en el manejo directo de, programas y/o servicios de asistencia a grupos de ciudadanos con necesidades especiales

4. SUSSMAN, D. *Selling Mother's Milk: The wet Nursing Business in France*. U. of Illinois Press (1984).

Los gobiernos municipales en Perú, responden al problema alimentario de una gran masa de pobres en su ámbito, con programas del tipo del Vaso de Leche o el apoyo a comedores

recién nacidos era demasiado común en las tempranas épocas de la migración urbana y la industrialización en un país como Francia. Los gobiernos municipales respondieron ante un problema social que resultaba grave y prominente en su tiempo. Los problemas sociales que hoy en día corresponderían a esta categoría de preocupaciones prioritarias son otros pero igualmente graves e ineludibles. Los gobiernos municipales en Perú, por ejemplo, responden al problema alimentario de una gran masa de pobres en su ámbito, con programas del tipo del Vaso de Leche o el apoyo a comedores. Los centros de salud municipales, programas de control dental o, nuevamente en el Perú, campañas de corte de pelo para preparar a los escolares para el nuevo año lectivo son otros ejemplos contemporáneos de esta larga tradición municipal de actuar en la asistencia a grupos de ciudadanos con necesidades especiales.

2. La distribución de servicios

El municipio no siempre es el prestatario directo de todos los servicios, pero, aún cuando existen empresas públicas o privadas que se encargan de proveerlos, los gobiernos locales tienen un amplio margen de decisión en la distribución que tendrán dentro de la jurisdicción municipal

El segundo ámbito de acción municipal es la distribución de servicios. Estos son servicios urbanos "rutinarios", los que hemos llegado a asimilar como parte natural del paisaje urbano: la luz, el agua, la recolección de basura, la pavimentación y mantenimiento de las calles, el saneamiento ambiental, el serenazgo o la policía municipal, los parques y lugares de esparcimiento y, en algunos contextos, la educación básica. El municipio no siempre es el prestatario directo de todos estos servicios, pero, aún cuando existen empresas públicas o privadas que se encargan de proveerlos, los gobiernos locales tienen un amplio margen de decisión en la distribución que tendrán dentro de la jurisdicción municipal. ¿Cuáles serán los sectores mejor atendidos? ¿A cuál de los barrios se le dotará de mayor protección, mayor abastecimiento de agua y luz, mayores facilidades de transporte? Es innegable que los gobiernos municipales gozan de una capacidad de decisión importante cuando se trata de planificar la expansión de las redes de servicios.

3. El uso del suelo

En tercer lugar -aunque debido a su importancia tal vez debería colocarse en el primero- los municipios actúan en la promoción de las actividades económicas de las cuales su propia salud depende vitalmente. Esto lo hacen principalmente a través de las decisiones que toman sobre el uso del suelo en el ámbito municipal. Pueden designar terrenos y lotes para usos industriales o comerciales; pueden determinar las zonas que darán cabida a viviendas para los trabajadores de estas empresas o para vivienda de altos ingresos; pueden separar corredores para asegurar el flujo del transporte; pueden, si quieren, fomentar ciertas actividades económicas en el municipio a fin de dar empleo y ampliar su base impositiva. Según las decisiones que toman, la ciudad o el distrito bajo su control prestará un ambiente propicio o no para el crecimiento económico y para sostener a la población.

Se ha dicho, por ejemplo, que los graves problemas financieros que está experimentando la Ciudad de Nueva York comenzaron por lo menos hace 60 años cuando un grupo de planificadores decidió convertir la ciudad, que fue en ese momento un gran centro industrial, en ciudad especializada en servicios financieros y similares. Esta especialización no fue capaz de absorber la mano de obra migrante, que sigue llegando hasta la actualidad, con la consecuencia que los servicios urbanos y educativos se han deteriorado seriamente y la ciudad ya no puede atraer inversiones ni siquiera en los rubros relativamente sofisticados de servicios que debían, según el llamado "Plan Regional", sostener su economía. Claramente las disputas que surgen en el ámbito municipal en torno al destino de los terrenos y las zonas de expansión, son vitales para un municipio.

4. Las decisiones sobre la toma de decisiones

En cuarto lugar, los gobiernos municipales inciden en la toma de decisiones: sobre cómo se la hará en el ámbito municipal. Sientan políticas que rigen la fijación de políticas. Es cierto que una buena parte de sus procedimientos está determinada por la ley

Los municipios actúan en la promoción de las actividades económicas de las cuales su propia salud depende vitalmente. Lo hacen principalmente a través de las decisiones que toman sobre el uso del suelo en el ámbito municipal

Según las decisiones que tome un municipio para la ciudad o el distrito bajo su control, presentará un ambiente propicio o no para el crecimiento económico y para sostener a la población

Los municipios tienen bastante iniciativa respecto a cuáles serán los pasos previos hasta llegar a debatir una norma o dispositivo en el concejo municipal

nacional o la ley de municipalidades que puede existir en cada país. Pero dichas leyes nunca son exhaustivas: no dan una pauta para todos los casos. Los municipios tienen bastante iniciativa respecto a cuáles serán los pasos previos hasta llegar a debatir una norma o dispositivo en el concejo municipal: pueden contratar un estudio, pueden pedir una asesoría, pueden solicitar la opinión de los grupos que serán los más afectados por la decisión que se propone, pueden convocar a un cabildo abierto, pueden abrir su reuniones a la ciudadanía o cerrarlas. Cada procedimiento tiene implicancias importantes para el acceso de distintos grupos a la decisión en cuestión. Eso es así porque los diferentes mecanismos son del dominio de unos más que otros. Algunos procedimientos dan mayor oportunidad a los expertos como empresas consultoras, otros la dan a los ciudadanos organizados en asociaciones, otros la dan a la ciudadanía "común", sin la necesidad de que esté previamente asociada en organizaciones formales.

¿Y las mujeres?

En casi todos los países de América Latina se ha montado una amplia discusión sobre el rol de las mujeres y su relación con los municipios

Detengámonos un momento en estos cuatro ámbitos de acción y decisión municipal. Cada uno es importante para las mujeres. Los más familiares para nosotras son el ámbito de asistencia -desde que la crisis económica creó una presión irresistible a favor de los programas de emergencia en casi todos los países de la región- y el ámbito de los servicios -debido a su evidente impacto sobre la calidad de vida de quienes se encargan de la mayor parte del trabajo doméstico y la administración del hogar. En casi todos los países de América Latina se ha montado una amplia discusión sobre el rol de las mujeres y su relación con los municipios, en estos ámbitos. En el campo asistencial, la discusión tiende a girar en torno al papel de las mujeres como prestatarias voluntarias de varios servicios de emergencia (cuidado infantil, cocinas colectivas, desayunos para niños y ancianos etc.). En el ámbito de la distribución de servicios, las mujeres son más vistas en el papel de demandantes, movilizándolo a sus comunidades en marchas y protestas por la

discriminación que sufren en el reparto de los servicios y encargándose de tediosos trámites para asegurar la obtención de los principales y básicos.

El ámbito del crecimiento económico es menos "nuestro". Esto es lamentable, puesto que a nosotras nos interesa vitalmente la creación de empleos, las condiciones de empleo y, en general, la salud económica del distrito o de la ciudad donde vivimos. Como ya señalé, buena parte de las decisiones municipales en este ámbito son decisiones sobre el uso del suelo, decisiones, además, que tienden a ser técnicas y poco publicitadas. En cierto modo, en la medida en que las mujeres han sido las impulsoras de la ocupación de nuevos terrenos para viviendas, ellas han tenido una fuerte influencia, por más indirecta y (casi se diría) no intencionada que haya sido su participación. Pero sigue siendo el hecho que no hemos tenido ni hemos exigido el mismo acceso a las decisiones en este ámbito, como ha sido el caso de los ámbitos que encajan perfectamente con el rol tradicional femenino: el de cuidar y velar por el bienestar de los demás.

El ámbito de acción y decisión que tiene que ver con **los procedimientos que aplica el gobierno municipal** es el que más promete para la actuación de las mujeres a futuro. Esto es así porque aquí podemos asegurarnos la posibilidad de ser escuchadas y de participar con voto, en la amplia gama de decisiones y programas de los municipios. No está predeterminado cuál será el resultado de esa participación; simplemente se asegura la presencia de las mujeres. Ejemplos de la presencia de las mujeres en este ámbito son las comisiones asesoras para la mujer que existen en algunas alcaldías; mecanismos tales como las defensorías de mujeres que algunos gobiernos han creado; y mujeres funcionarias repartidas en la burocracia municipal con una capacidad de juntarse y hacer fuerza cuando existe el riesgo de un acto discriminatorio o cuando se presenta la oportunidad de tomar una iniciativa pro-ciudadanas del municipio.

Comenzamos señalando que el municipio es un campo que se puede representar como un enorme tejido que

El ámbito de acción y decisión que tiene que ver con los procedimientos que aplica el gobierno municipal es el que más promete para la actuación de las mujeres a futuro

El conjunto de actores que se mueve en cada uno de los ámbitos de acción municipal es hasta cierto punto especializado para el tipo de asuntos que están en juego

interconecta a múltiples organizaciones, instituciones, empresas, asociaciones, clubes y a veces hasta individuos especialmente influyentes. **Las organizaciones de mujeres, en cualquier nivel, son otras más entre estas.** Todas se enfocan en el gobierno municipal y tratan de lograr que sus decisiones les sean favorables o, por lo menos, que no dañen sus intereses. El conjunto de actores que se mueve en cada uno de los ámbitos de acción municipal es hasta cierto punto especializado para el tipo de asuntos que están en juego. En cierta medida, podemos predecir con quiénes se encontrarían las mujeres, si ellas plantearan una demanda en cualquiera de estos cuatro ámbitos.

Eso equivale a decir que podemos identificar con cierta precisión los interlocutores que tendrán las mujeres. Algunos no son potenciales aliados: comparten los intereses de las mujeres o, en todo caso, comparten con ellas los mismos enemigos. Otros, predeciblemente, se opondrán a los pedidos que las mujeres levantan. Otros se mantendrán quietos: con poco que perder o ganar, no desgastarán sus energías en salir a batallar ni en su favor ni en su contra.

Hagamos el ejercicio de imaginarnos cuáles serían estos interlocutores en el caso de Carla unos de los cuatro ámbitos municipales que hemos distinguido. Mi impresión es -si el caso ecuatoriano no es demasiado diferente de peruano- que serían, entre otros, los que anoto a continuación. La lista no pretende ser exhaustiva, sino sugerente.

El ámbito de la asistencia:

Asociaciones de beneficencia, programas asistenciales del gobierno central, agrupaciones de personas con necesidades especiales (ciegos, impedidos, pacientes de tuberculosis, etc.), agrupaciones de pobres.

El ámbito del reparto de servicios:

Usuarios de los servicios, de todos los sectores sociales, asociaciones de beneficencia, la industria de la construcción, capas profesionales y administrativas que trabajan en la prestación de

los servicios, organizaciones vecinales, cada una presionando para una mayor dotación para su vecindario.

El ámbito económico:

Urbanizadores, organizaciones defensoras del medio ambiente, organizaciones vecinales, organizaciones de consumidores, gremios, asociaciones de empresarios, banqueros y financistas, sindicatos, inversionistas.

El ámbito de las decisiones sobre las decisiones:

Partidos políticos, corrientes reformistas del sistema político local, grupos de defensa de los derechos humanos.

Es importante señalar que la mayoría de actores en el territorio municipal ha llegado a este escenario con anterioridad a las mujeres. Son más experimentados en el juego de hacer negociaciones y ganar sus planteamientos. Aquí también las mujeres nos hemos quedado atrás, sin formarnos para participar en intercambios con muchos grupos y entidades que nos podrían ayudar en algunos de los deslindes que hacen los gobiernos locales. Muchas veces hemos rechazado la posibilidad de contar con el apoyo de potenciales aliados por no encontrarlos lo suficientemente "puros" e intachables. Muchas veces hemos sido muy inocentes respecto a la actitud favorable a nuestras propuestas que supusimos los otros actores tendrían que tener, debido tan solo a la discriminación que hemos sufrido y que clama ser corregida. Estas actitudes de rechazo al viejo juego político nos han costado, seguramente, muchas potenciales victorias, incluso la posibilidad de entrar más fuertemente en el ámbito de procedimientos y empujar reformas de los procesos de decisión que los harían más favorables para nosotras.

La experiencia enseña que es bastante fácil descubrir a los amigos, entre el conjunto de actores que se mueven en el ámbito municipal. Conforme un grupo o sector lanza una propuesta, los otros, que reconocen en ella la posibilidad de un beneficio para ellos, saldrán al frente con ofrecimientos de apoyo. Los que se sienten

La mayoría de actores en el territorio municipal ha llegado a este escenario con anterioridad a las mujeres. Son más experimentados en el juego de hacer negociaciones y ganar sus planteamientos

Esta tendencia a que la mano enemiga se esconda, crea condiciones especialmente difíciles para las mujeres, ya que puede estar encubierta por un discurso muy amistoso

amenazados por la propuesta, los que perderían recursos, figuración o poder por su causa, no se manifiestan tan fácil y abiertamente. Guardarán sus fuerzas para dar la batalla en el momento más favorable, actuando tras puertas si es posible. Esta tendencia a que la mano enemiga se esconda, crea condiciones especialmente difíciles para las mujeres, ya que puede estar encubierta por un discurso muy amistoso. A fin de cuentas, no está "de moda" hablar en contra de ciertos beneficios compensatorios para las mujeres hoy en día, de llamar a la superación de la discriminación y la exclusión. Como se sabe, sin embargo, tener este discurso no significa que quien lo emite esté realmente dispuesto a compartir el poder: -aunque sea solo el poder municipal- con nosotras.

El reto que enfrentan las mujeres

Quiero terminar señalando otros problemas especiales que se crean para las mujeres, asumiendo que mi visión de los gobiernos municipales sea esencialmente correcta. Percibo tres problemas graves, aunque no insuperables si tomamos conciencia de ellos y desarrollamos los mecanismos de solución.

Si el poder municipal se negocia en un conjunto de organizaciones, siendo el gobierno municipal un *primus inter pares*, es evidente que las dirigentas de las organizaciones de mujeres tienen que desarrollar una labor de relaciones con múltiples organizaciones e instituciones, para que sean eficaces

1. Si el poder municipal se negocia en un conjunto de organizaciones, siendo el gobierno municipal un *primus inter pares*, es evidente que las dirigentas de las organizaciones de mujeres tienen que desarrollar una labor de relaciones con múltiples organizaciones e instituciones, para que sean eficaces. Las dirigentas -igual que el presidente de un banco, el comité directivo de un sindicato, la junta directiva de una institución privada o el dueño de un negocio- son la bisagra entre su organización y todos los demás actores en el ámbito municipal. No tendrán que relacionarse con absolutamente todos, en la medida en que algunos de ellos no son ni amigos ni enemigos bajo cualquier circunstancia imaginable. Pero es importante que aprendan a relacionarse con una gran gama de ellos, a fin de trabajar eficazmente
-

en la construcción de alianzas y la identificación de contrincantes.

Los problemas que encierra esta situación son en realidad dos. Por un lado está el ya aludido aprendizaje que deben hacer las dirigentas para que logren un mismo nivel de manejo de las negociaciones interorganizacionales que tienen otros más "viejos" en esta materia. Por el otro lado está la necesaria comprensión que deben tener las mujeres miembros de las organizaciones de base cuando ven a sus dirigentas en conversaciones y negociaciones con todos estos grupos. Las mujeres de un comedor o un centro de cuidado infantil pueden reclamar que las dirigentas, toda vez que no están presentes en la organización, estén llevando solicitudes y peticiones al municipio, los ministerios centrales o los donantes ya identificados. **Pero si ellas se limitaran a hacer solamente eso, la organización tendría muy pocas posibilidades de defender sus intereses en el ámbito municipal.** Por supuesto, en la actualidad, lo que ocurre tiende a ser precisamente que las bases limitan el alcance de las gestiones que reconocen como legítimas por parte de sus dirigentas. Si ellas dedican demasiado tiempo a discusiones con los representantes de otras entidades y organizaciones, se exponen a acusaciones de haber pasado al otro lado, el de los privilegiados o, por lo menos, de ser negligentes frente a sus verdaderas obligaciones en la organización.

2. **La falta de mayor experiencia como actores en el escenario municipal significa que las mujeres encuentran difícil calcular, y ponerle límites razonables, a los costos que van asociados a las transacciones con otros actores.** Uno de estos costos es, en definitiva, el tiempo que implica acercarse a otra organización, entender sus posiciones, deslindar las diferencias con las de uno y acordar hasta qué punto existe la posibilidad de acompañarse en los reclamos. Otros de los costos pueden ser políticos: la pérdida de credibilidad, la incomprensión de otro

La falta de mayor experiencia como actores en el escenario municipal significa que las mujeres encuentran difícil calcular, y ponerle límites razonables, a los costos que van asociados a las transacciones con otros actores

aliado o la disensión que se produce al interior de la organización. Otros costos pueden ser directamente económicos. En el medio de organizaciones populares femeninas en Lima, inclusive los pasajes en ómnibus que se usarían para visitar el local de una organización hermana son el motivo de cálculo y cuestionamientos.

Clasificar los costos de transacción aquí no es lo esencial ; lo esencial es que las mujeres no tenemos la necesaria apreciación del monto de estos costos, toda vez que nuestra experiencia en las negociaciones del poder municipal no es tan amplia como la de la mayoría de varones. Nos es difícil percibir, en su verdadera dimensión, el campo de actores que están en la posibilidad de afectar el tipo de atención que reciben nuestros reclamos. Establecido este campo, nos es difícil calcular la inversión que se debe hacer en voltearlo hacia una posición favorable a nosotras. Nos equivocamos con subestimaciones serias que arriesgan la eficacia de nuestras organizaciones y crean mayores costos a largo plazo.

Muchas organizaciones de mujeres tienen dificultad para aparecer como tales en el conjunto de actores que ejercen influencia en el ámbito municipal

3. Muchas organizaciones de mujeres tienen dificultad para aparecer como tales en el conjunto de actores que ejercen influencia en el ámbito municipal. Pueden ser demasiado pequeñas o nuevas, pero mayormente no son percibidas porque son demasiado informales. Si eso no fuera así, el trabajo de establecer alianzas sería más fácil. Las organizaciones de mujeres serían buscadas por otras organizaciones, en lugar de tener siempre que tomar la iniciativa de invertir, por sí mismas, la mayor cantidad de tiempo y esfuerzo. Parte de este problema es, por supuesto, simplemente prejuicio: a las organizaciones viejas y establecidas de los hombres, les es difícil imaginar que las organizaciones femeninas podrían ser aliadas interesantes. No asocian con ellas el poder, la eficiencia o eficacia u otros atributos que ellos persiguen en sus aliados políticos. Las mujeres, por nuestra parte, caemos en el error también de menospreciar nuestra capacidad de convocatoria
-

y de presión. Demasiadas veces nos olvidamos que el voto femenino puede ser un arma potente, si las mujeres son llamadas en nombre de una causa que reconocen como suya.

Desde los municipios

Los gobiernos municipales pueden avanzar un largo trecho hacia el encuentro con las mujeres. Para eso tendrán que asimilar estos problemas y planteamientos en su pensamiento y **reconocer también la fuerza política que tienen las mujeres en el ámbito local.**

Desde la perspectiva que he presentado, una de las acciones más útiles que está al alcance de los municipios es la de exponer a las mujeres dirigentes y sus bases al tejido de otras organizaciones con las cuales el municipio trata. Una acción de esta naturaleza, que les ayude a "mapear" con mayor exactitud las posiciones de otros actores, tendría un efecto inmediato de amarrar más firmemente a las organizaciones femeninas en el tejido que se labra alrededor del poder local. Ellas recibirían, al mismo tiempo, herramientas para intensificar su interacción con los demás sobre la base de una mejor preparación.

Una estrategia de este tipo contribuiría además a fortalecer la mano de las mujeres en lo que describíramos como el cuarto renglón de la acción municipal, el que se refiere a decisiones y procedimientos. Fomentar la capacidad de las mujeres para negociar sus intereses **antes** de llegar a la mesa del concejo municipal las dejaría en mejor pie para las negociaciones en la mesa. Las mujeres, que han entrado con tanta fuerza en el ámbito municipal, que han dado tantos aportes a la construcción del habitat, no esperan de los gobiernos locales proteccionismo y favores. Sí esperan y merecen ser tratados con justicia e igualdad. He querido sugerir algunas ideas que pudieran tender a ese fin.

El voto femenino puede ser un arma potente, si las mujeres son llamadas en nombre de una causa que reconocen como suya

Una de las acciones más útiles que está al alcance de los municipios es la de exponer a las mujeres dirigentes y sus bases al tejido de otras organizaciones con las cuales el municipio trata

Perfil sociodemográfico de las mujeres ecuatorianas

**Elementos de apoyo para la
formulación de políticas
municipales que tomen en
cuenta el género**

Silvia Vega Ugalde
DIRECTORA

Area de Estudios de la Mujer, CEPLAES.

Introducción

La presentación de los datos sociodemográficos siguientes tiene como propósito dibujar con gruesas pinceladas un perfil de las mujeres ecuatorianas, con la obvia limitación de su generalidad.

Aparte de constatar problemas estadísticos como el subregistro o la distorsión de datos en ciertos campos, es preciso señalar que no disponemos de una información sistematizada por regiones y localidades, que sería lo adecuado para diseñar una planificación municipal que incorpore la atención a las necesidades y demandas de las mujeres en cada cantón y en cada ciudad.

Podemos hablar de ciertos rasgos demográficos y sociales compartidos por "las mujeres", pero, dentro de cada denominador común, encontramos una gran diversidad de situaciones, según se trate de mujeres rurales o urbanas, de una región u otra, más jóvenes o de mayor edad, según su nivel de ingresos, etc. Estas particularidades se han de conocer y tener en cuenta al momento de programar y ejecutar los planes de acción municipal, si se quiere lograr eficacia. Sin embargo, creo no equivocarme al afirmar que éste es todavía un trabajo por hacer en la mayoría de provincias, si no en la totalidad de ellas.

Luego de este señalamiento, pasemos revista a la información disponible sobre población, salud, vivienda, educación, trabajo, situación legal y social de las mujeres ecuatorianas y su participación política.

Población

¿Cuántas somos?

	TOTAL ¹	
	9'648.189	
HOMBRES		MUJERES
4'796.412		4'851.777
49.7%		50.3%

Las mujeres representamos el 50.3% de la población ecuatoriana. Las tasas de crecimiento poblacional han

1. INEC, V Censo de Población y IV de Vivienda, Resultados definitivos. Resumen Nacional.



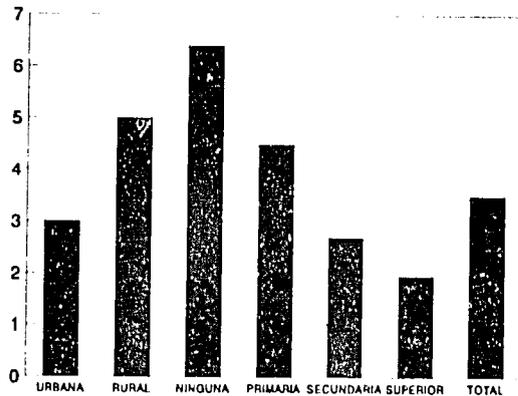
ido declinando, hasta alcanzar en el último período 1982-90 un 2.09%, tasa levemente inferior a la proyectada como media para América Latina (2.16%).²

Provincias como Guayas, Pichincha y Manabí concentran el 54% de la población nacional.

Tasa de fecundidad

Uno de los factores que inciden en el ritmo de crecimiento poblacional es la tasa de fecundidad, es decir el número de hijos por mujer.

Tasa global de fecundidad 1984-1989 Según área y nivel de instrucción



FUENTE: CEPAR, ENDESA-37 y ENDEMAIN-89

En el Ecuador se ha producido una disminución constante de la tasa de fecundidad en las últimas décadas, siendo en 1988 de 3.8 hijos por mujer, a nivel nacional.

1970 ³	6.6
1980	5.0
1988	3.8

2.CELADE, América Latina: proyecciones de población 1950-2025, Boletín Demográfico Año XXIII, No.45, Santiago, enero 1990.

3.CEPAR, ENF-79 y ENDEMAIN-89.

La reducción de la tasa de fecundidad se explica por varios factores, como por ejemplo, la redefinición de las estructuras familiares por efecto de la urbanización y modernización del país, el impacto de programas de planificación familiar, y especialmente por los

progresos en materia educativa. Así, al relacionar la tasa de fecundidad de las mujeres con sus niveles de instrucción, vemos que ésta se reduce conforme aumenta su nivel de instrucción. Por ello se explican también las importantes diferencias entre las tasas de fecundidad de las mujeres rurales (4.9) y urbanas (3).

Cabe señalar que en algunas encuestas sobre fecundidad aplicadas en el país,⁴ más de la mitad de las madres ecuatorianas residentes en el campo o en la ciudad, declararon no desear más hijos.

Salud

Esperanza de vida y mortalidad

Otro elemento que entra en juego para analizar el crecimiento poblacional es la **tasa de mortalidad**.

El índice de masculinidad, es decir el indicador que se refiere al número de varones por cada cien mujeres, permite entre otras cosas, estimar la mortalidad entre hombres y mujeres.

Los datos existentes para el Ecuador muestran que hay una mayor mortalidad de hombres que de mujeres, y una menor esperanza de vida para ellos.

Para el período 1990-95, la esperanza de vida para los ecuatorianos varones es de 64.5 años, mientras para las mujeres es de cuatro años más: 68.8 años. Estas cifras representan un avance respecto a décadas anteriores, pues en 1970 la esperanza de vida de la población ecuatoriana fue de 58.8 años, y en 1980, de 64.2, siempre con ventaja para las mujeres.

Los datos existentes para el Ecuador muestran que hay una mayor mortalidad de hombres que de mujeres, y una menor esperanza de vida para ellos

Esperanza de vida de hombres y mujeres ecuatorianos

PERIODO	HOMBRES	MUJERES
1970	57.3	60.4
1980	62.2	66.3
1990	64.5	68.8

FUENTE: CONADE, INEC, CELADE: Estimaciones y proyecciones de población 1950-2000, Dic. 1984.

4. Encuesta demográfica de salud, ENDESA 1987. Encuesta nacional de salud materno-infantil y variables demográficas, ESMIVD, 1982.

Sin embargo, existen dos momentos en el ciclo de vida en los que, al parecer, la mortalidad femenina es más alta que la masculina: la infancia y el período de procreación.

En cuanto a la mortalidad infantil no existe información desagregada por sexo, sino tasas generales que reflejan una sensible disminución en el tiempo, aunque con excepciones importantes en algunas provincias, como la de Cotopaxi, que exhibe tasas muy altas en relación al resto del país.

No obstante, estudios antropológicos señalan que, en ciertos lugares y entornos culturales, los padres y madres de familia priorizan el cuidado y subsistencia de los hijos varones, en detrimento de las niñas.

Mortalidad infantil en el Ecuador

PERIODO	
1965-70	91 x 1000 nv*
1970-75	79
1975-80	68
1980-85	56
1987**	51
(1984	90.9 Cotopaxi)

FUENTE: DYA-UNICEF: La crisis y el desarrollo social en el Ecuador, Ed. El Conejo, 1990

* nv = nacidos vivos

** Dato estimado

Tomando en cuenta que el período de procreación es otro momento de riesgo para la vida de las mujeres, observamos que entre las causas de mortalidad materna aparecen, en orden de importancia: las complicaciones en el parto (57.9%); las complicaciones durante el embarazo (30.3%); las complicaciones en el puerperio (8.2%); y los abortos (3.6%).⁵

Estas causas tienen su explicación en las deficiencias en la cobertura de servicios de atención a la madre, pues la atención prenatal llega solamente a un 47.8% de mujeres; la atención en el parto a un 57%, y en el postparto apenas a un 11.6%.⁶

5. UNICEF, Análisis de situación de la mujer ecuatoriana, Quito, noviembre 1991.

6. INEC, Anuario de estadísticas vitales, nacimientos y defunciones, 1980-89.

En estas condiciones, la tasa de mortalidad materna era de 1.3 muertes de madres por cada 1000 niños

nacidos vivos en 1990, no habiéndose reducido sustancialmente en el tiempo, pues hace una década esa tasa era de 1.6, lo que revela que se ha dado una mayor atención a la reducción de la mortalidad infantil y no así a la de la mortalidad materna. En ciertas provincias, las tasas de mortalidad materna superan la media nacional, en una importante proporción, como se observa en el cuadro adjunto.

Tasas altas de mortalidad materna en provincias

PROVINCIA	TASA
Bolívar	3.7 x 1000 nv
Cotopaxi	3.0
Azuay, Los Ríos	2.4

FUENTE: Dirección Nacional de Fomento y Protección, MSP, 1992.

Si bien las causas de la mortalidad materna suelen explicarse por el factor servicios, de hecho tienen una importante incidencia otros factores como la desnutrición e inseguridad alimentaria, la insalubridad ambiental y los patrones culturales de comportamiento entre hombres y mujeres, dentro y fuera del hogar, como por ejemplo la desatención al estado de la mujer embarazada y la sobrecarga de trabajo.

Estas causas sociales se infieren de ciertos datos referenciales, como el bajo peso de los recién nacidos, que se debe a la desnutrición pronunciada de las madres, la anemia de las mujeres embarazadas por el consumo de alimentos pobres en hierro, etc.

No existen estadísticas nacionales sobre estos hechos, pero por ejemplo en la Maternidad Isidro Ayora de Quito, el 60% de mujeres embarazadas que se atendieron en ese Centro de Salud padecían anemia en 1989. O el 15% de niños que nacieron allí en 1984, tenían un peso inferior a 2500 gramos.⁷

Un importante grupo poblacional a tener en cuenta, porque puede convertirse en un grupo de atención prioritaria de la política social, es la **madre adolescente**, cuyos riesgos de salud física y mental son

Un importante grupo poblacional a tener en cuenta, porque puede convertirse en un grupo de atención prioritaria de la política social, es la **madre adolescente**, cuyos riesgos de salud física y mental son mayores, aparte de las consecuencias socioculturales que se derivan de su situación

7. CEPLAES, Mujer y Salud, en "Entre los límites y las rupturas", 1992.

mayores, aparte de las consecuencias socio culturales que se derivan de su situación.

Para 1974, el 10% de las mujeres entre 15 y 19 años ya tenía al menos un hijo, y según la encuesta demográfica de salud en 1987, este porcentaje fue del 14%. Según el último censo de 1990, el 13.5% de mujeres entre 15 y 19 años ya es madre.

Nutrición

No existe en el país información desglosada por sexos relativa a la nutrición. La encuesta de nutrición realizada en 1988 indica que un 40% de la población consume una dieta por debajo del 60% de adecuación calórica, siendo este problema mucho más agudo a nivel rural, especialmente en la Sierra. La encuesta señala que un 60% de la población rural serrana está por debajo del 60% del consumo de calorías básico, y un 47% de la población en la costa rural se halla en esa situación.⁸

Un amplio campo, aún no suficientemente conocido es el de las condiciones de salud de las mujeres, más allá del aspecto maternal. ¿Cuáles son las dolencias y enfermedades más comunes a las mujeres, en el campo físico y mental? ¿Qué condiciones particulares del género inciden en ellas? Algunos esfuerzos pioneros se han realizado para investigar y difundir estas cuestiones, sobre todo en lo que se refiere a salud ocupacional, ya que por la segmentación por género del mercado de trabajo, las mujeres padecen enfermedades específicas debido al tipo de ocupaciones a las que se dedican.

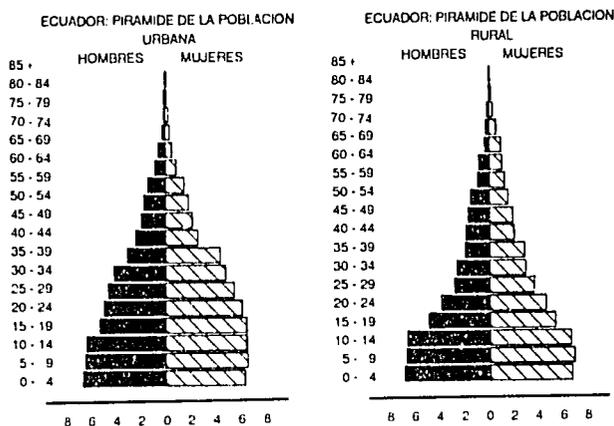
Vivienda

Las dos pirámides poblacionales del siguiente cuadro muestran la estructura de la población urbana (izquierda) y rural (derecha). En cada una se grafica la población femenina al lado derecho, y se puede observar que la distribución de hombres y mujeres es proporcional en la zona rural, y que, en cambio, en las ciudades hay más mujeres que hombres en los tramos

8. CEPLAES, *Mujer y salud*, en "Entre los límites y las rupturas", Quito, 1992.

de edad comprendidos entre 5 y 29 años. Fenómenos como éste, se explican por los movimientos migratorios de inmigración y emigración.

**¿Dónde y cómo vivimos?
Migraciones y condiciones de vivienda**



Fuente: INEC, V Censo de Población y IV de vivienda, 1990, Resultados definitivos, Resumen Nacional.

Las provincias de Guayas y Pichincha, en las que se encuentran las dos ciudades más grandes del país, concentran más mujeres que hombres, porque hay un predominio de mujeres inmigrantes.

Las cuatro provincias costeñas (Esmeraldas, Manabí, Los Ríos y El Oro) y dos de las provincias orientales (Napo y Zamora), tienen en cambio un mayor número de hombres inmigrantes y un predominio de emigrantes mujeres. De esas provincias salen más mujeres que hombres, y a ellas llegan más hombres. Este fenómeno podría explicarse porque en las provincias costeñas y en las del nororiente, se desarrollan actividades de alta tecnificación como la agroindustria, la agroexportación y la explotación petrolera, que concentran mano de obra preferentemente masculina. Podría decirse que en esas provincias hay "falta de empleo para mujeres".⁹

Esta realidad de las migraciones nos sugiere tener presente para las políticas municipales a otro sector específico: las **mujeres inmigrantes** a las dos grandes

Las provincias de Guayas y Pichincha, en las que se encuentran las dos ciudades más grandes del país, concentran más mujeres que hombres, porque hay un predominio de mujeres inmigrantes

9. CEPLAES, Condiciones actuales y tendencias de la población en el Ecuador, en "Entre los límites y las rupturas", Quito, 1992.

ciudades, y las **mujeres compañeras o esposas de los migrantes** en las provincias de mayor emigración masculina. Estos grupos de mujeres sufren problemas y situaciones particulares que deben ser conocidas para apoyarlas en su solución.

Por la importancia que tiene para la acción municipal, vale referirse a la situación habitacional de la población.

Condiciones de vivienda

	ACEPTABLE	DEFICITARIA
1. TIPO DE VIVIENDA		
Casa, villa, departamento	72.9%	
Otros		27.1%
2. ELIMINACION DE AGUAS SERVIDAS		
Alcantarillado	39.5	
Pozo ciego	25.1	
Otra forma		7.8
Ninguna		27.6
3. ABASTECIMIENTO DE AGUA		
Dentro de la vivienda	40.6	
Fuera de la vivienda	16.0	
Fuera del edificio	6.1	
No recibe		37.3
4. SERVICIO HIGIENICO		
Uso exclusivo	49.6	
Letrinas	14.3	
Uso común	10.3	
Ninguno		25.8
5. SERVICIO ELECTRICO		
Sí tiene	77.7	
No tiene		22.3
6. INSTALACION DUCHA		
Uso exclusivo	39.7	
Uso común	7.9	
No tiene		52.4
7. RECOLECCION DE BASURA		
Carro recolector	43.2	
Terreno baldío		29.4
Incineración	22.4	
Otra forma		5.0
8. SERVICIO TELEFONICO		
En la vivienda	15.7	

FUENTE: IV Censo nacional de vivienda, INEC, Resultados definitivos, Resumen Nacional, Quito, 1990.

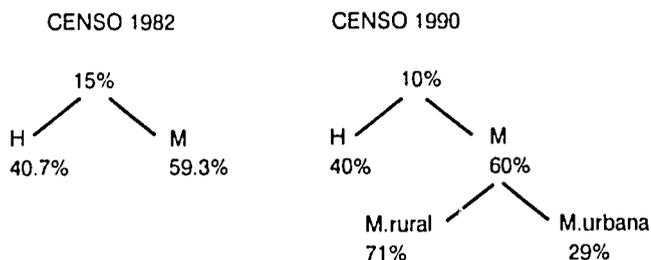
Debemos estar conscientes de que las deficiencias en los aspectos relacionados con la vivienda afectan de manera distinta a hombres y mujeres, ya que las mujeres -por el rol doméstico que la cultura nos asigna- permanecemos más tiempo en la casa y padecemos de forma concreta las carencias, que provocan para nosotras más largas y difíciles jornadas de trabajo doméstico.

En el anterior cuadro hemos colocado indicadores de **aceptable y deficitario** para clasificar las condiciones de vivienda de la población, aunque estamos conscientes que esta clasificación puede resultar arbitraria y subjetiva, pues es muy difícil caracterizar cómo juzga la gente sus modalidades de vida.

Según los datos precedentes, y tomando las carencias absolutas, se presentan en orden de gravedad: la falta de abastecimiento de agua, la no-eliminación de aguas servidas, las condiciones de hacinamiento e inadecuación de viviendas, la falta de servicio higiénico y la carencia de servicio eléctrico.

Educación

Entrando al tema de la educación, si se toman los datos globales, parece que existen algunos progresos. ¿Cuál ha sido la evolución de la tasa de analfabetismo en el Ecuador?



El Censo de 1982 arrojó un 15% de analfabetos en la población ecuatoriana y el último de 1990 muestra un descenso al 10%. Hay una disminución en términos absolutos del número de analfabetos.

Descomponiendo el 60% de mujeres analfabetas, vemos que el 71% se ubica en la zona rural, y el 29% en el área urbana, por lo que podemos decir que si ha habido progreso educativo ha sido básicamente una conquista de las mujeres urbanas

Distinguiendo las mujeres rurales de las urbanas, en los distintos niveles de instrucción, observamos que hay un equilibrio solamente en el nivel primario, pero que se revelan profundas brechas en los niveles secundario y superior

10. Sólo en la provincia de Los Ríos existen más analfabetos hombres que mujeres.

Sin embargo, desglosando la proporción de hombres y de mujeres analfabetas en 1982 y 1990, vemos que esta proporción prácticamente no ha variado: **hay más mujeres que hombres analfabetos en una proporción de 60 a 40%, tanto en 1982 como en 1990.**¹⁰ Esto significa que pese a la disminución absoluta del analfabetismo, no se ha producido una mejoría relativa para las mujeres en este campo.

Más aún: descomponiendo el 60% de mujeres analfabetas, vemos que el 71% se ubica en la zona rural, y el 29% en el área urbana, por lo que podemos decir que si ha habido progreso educativo ha sido básicamente una conquista de las mujeres urbanas.

Esto se corrobora con el análisis de la participación de hombres y mujeres en los distintos niveles de instrucción.

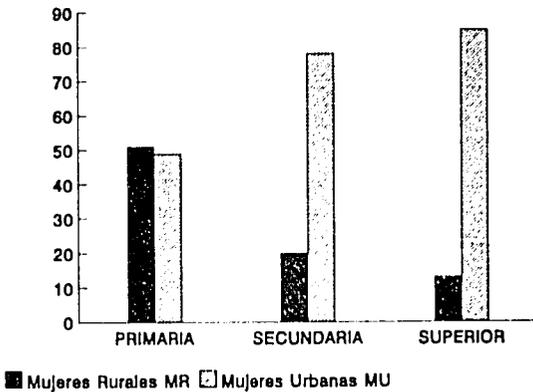
En los niveles primario y secundario prácticamente se ha equiparado la participación de hombres y mujeres, persistiendo los desniveles en la educación superior y de estudios de postgrado. Sin embargo, es muy alentador que el desbalance entre hombres y mujeres en el nivel superior solo sea de 52% de hombres a 48% de mujeres, lo que significa que la mujer ha conquistado la universidad.

Sin embargo, profundizando el análisis nos preguntamos, ¿de dónde provienen esas mujeres que han conquistado la educación media y superior casi a la par que los hombres? Distinguiendo las mujeres rurales de las urbanas, en los distintos niveles de instrucción, observamos que hay un equilibrio solamente en el nivel primario, pero que se revelan profundas brechas en los niveles secundario y superior. Hay que anotar, por lo demás, que este desequilibrio es similar para el caso de los hombres, por lo que en el campo educativo se puede hablar de discriminación a la población rural, más que de diferencias de género.

Cabe indicar, sin embargo, que aunque en términos cuantitativos la situación educativa de las mujeres ha mejorado, un análisis cualitativo muestra la **persistencia de contenidos sexistas** tanto en los textos escolares, como en la práctica docente. La llamada

"orientación vocacional" continúa influenciada por prejuicios culturales que determinan una segmentación de género en las carreras universitarias, en la formación profesional y en la capacitación no formal que se ofrece a las mujeres, tanto desde la esfera pública como desde la privada.

Niveles de instrucción de mujeres rurales y urbanas



FUENTE: INEC, V Censo de población y IV de vivienda, 1990, Resultados definitivos, Resumen Nacional.

Continuar haciendo esfuerzos por desarrollar la educación en el medio rural, y poner énfasis en la calidad, parece ser la meta de hoy.

Continuar haciendo esfuerzos por desarrollar la educación en el medio rural, y poner énfasis en la calidad, parece ser la meta de hoy

Trabajo

Como es conocido, encontramos a las mujeres ecuatorianas en diferentes trabajos, remunerados o no; pero aquellos trabajos no remunerados ni reconocidos, como el que realizamos en el ámbito doméstico y comunitario que consumen, además, largas jornadas, **no están cuantificados por las estadísticas**, aunque las mujeres sabemos cuánta energía vital gastamos en ellos...

Centrándonos en los trabajos llamados "productivos", los censos muestran un incremento sostenido de la incorporación femenina al mercado de trabajo o a la población económicamente activa (PEA).

Evolución de la PEA femenina

AÑO	% de la participación
1974	16.9
1982	20.5
1990	26.0

FUENTE: Censos nacionales de 1974, 1982 y 1990.

Actualmente las mujeres representamos 1/4 de la fuerza de trabajo activa del Ecuador. La mitad de mujeres ecuatorianas están trabajando hoy en día

Actualmente las mujeres representamos 1/4 de la fuerza de trabajo activa del Ecuador. La mitad de mujeres ecuatorianas están trabajando hoy en día.

La tasa de participación laboral femenina en las ciudades crece a un 37%, aunque es probable que estemos en presencia de un notable subregistro estadístico de la actividad económica de las mujeres rurales.

Hay más mujeres económicamente activas en la Sierra que en la Costa, relación que se da también en el caso de los hombres.

A la par que se ha producido este incremento global de la participación laboral de las mujeres, es interesante anotar dónde se ubican las trabajadoras.

Ubicación de la PEA femenina por sectores económicos

	AGRICULTURA (Primario)	INDUSTRIA (Secundario)	SERVICIOS (Terciario)	
1974	13.0	21.8	65.2	100%
1982	14.1	15.9	70.0	100%

FUENTE: CEPLAES, "Entre los límites y las rupturas" Desigualdades de género en el mercado de trabajo. Quito, 1992

Entre 1974 y 1982 aumentó su participación en los servicios -o sector terciario- (comercio, finanzas, transporte); permaneció casi estacionaria su

participación en la agricultura; y bajó la proporción de mujeres empleadas en la industria de un 21.8% a un 15.9%.

Esto muestra que la incorporación laboral tiene un sesgo de género, y que pese a la mayor presencia femenina en el mercado de trabajo, seguramente por el efecto de la presión de la crisis económica y la necesidad de aumentar los ingresos familiares, la situación de las trabajadoras se ha deteriorado pues han sido expulsadas del sector manufacturero en donde existe una mayor estabilidad y protección social.

En cuanto al desempleo, este es mayor para las mujeres. La tasa nacional de desempleo en 1990¹¹ era de 6.1%; pero el desempleo femenino ascendía a 9.1% mientras el masculino llegaba a 4.3%. De hecho, se da por aceptado que la permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo es más inestable y fluctuante, porque en el fondo su "lugar natural" es la casa...

Según otra forma de clasificación usada en las encuestas de hogares, la población económicamente activa se ubica en el sector moderno (empleos con inversión de capital más alta, mejores salarios, protección social), sector informal (baja inversión de capital, menor desarrollo tecnológico, no se ajusta a normas laborales), actividades agrícolas que se desarrollan en el perímetro urbano, y servicio doméstico.

PEA femenina y masculina en sectores económicos urbanos 1990

	MUJERES %	HOMBRES %
Sector Moderno	40	49
Sector Informal	43	42
Actividades Agrícolas	2	8
Servicio Doméstico	15	1

FUENTE: INEM, Encuesta de Hogares, 1990.

Según esto, las mujeres de las ciudades se ubican más en el sector informal y de servicio doméstico que en el

La incorporación laboral tiene un sesgo de género, y pese a la mayor presencia femenina en el mercado de trabajo, la situación de las trabajadoras se ha deteriorado pues han sido expulsadas del sector manufacturero en donde existe una mayor estabilidad y protección social

De hecho, se da por aceptado que la permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo es más inestable y fluctuante, porque en el fondo su "lugar natural" es la casa...

11. INEM, Encuesta de hogares, 1990

La Encuesta de Hogares de 1990 señala que solo un 29% de mujeres del sector moderno se hallan adecuadamente empleadas, frente a un 37% de hombres en esa situación

sector moderno -al revés de lo que ocurre con los hombres-. Por otra parte, el dato de un 40% de mujeres empleadas en el sector moderno puede resultar engañoso si se asume que todo ese porcentaje se halla "adecuadamente empleado", es decir cumpliendo una jornada laboral de 8 horas y con salarios iguales o superiores al mínimo vital.

La Encuesta de Hogares de 1990 señala que solo un 29% de mujeres del sector moderno se hallan adecuadamente empleadas, frente a un 37% de hombres en esa situación.

Jefatura de hogar femenina en distintos sectores

S. Moderno	11%
S. Informal	16
S. Act. Agrícolas	27
Servicio Doméstico	13

FUENTE: Encuesta de hogares, 1990, INEM.

Destacamos dentro de las mujeres urbanas los porcentajes de jefatura femenina de hogar, para sugerir que la política municipal considere este grupo como sujeto de atención especial, por su presumible mayor vulnerabilidad.

Analizando diferencias regionales de la inserción laboral femenina en las ciudades, tanto en el sector moderno como informal, vemos que existe una proporción mayor de mujeres en Quito que en Guayaquil. Sería útil indagar a qué se debe esta situación. Se ha dicho que una de las causas podría ser la mayor tasa de fecundidad en el litoral, que retiene a las mujeres en sus casas, pero una investigación reciente de UNICEF¹² ha demostrado que las cargas familiares no inciden significativamente en el hecho de que las mujeres trabajen más o menos fuera de casa.

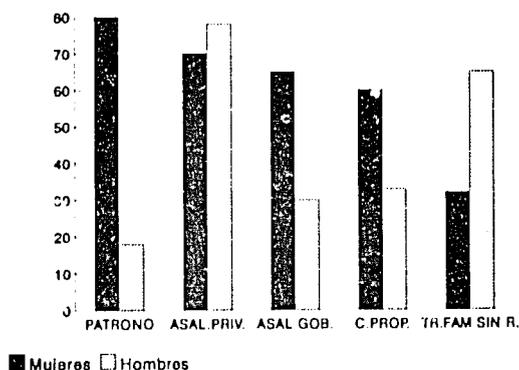
¿Es que hay menos oportunidades de trabajo para las mujeres en la Costa? ¿Es que hay menor necesidad económica en los hogares costeños que en los serranos?

12. UNICEF, El comportamiento laboral de las mujeres, Informe de resultados y procesos, Quito, noviembre 1991, P.17.

¿Es que pesan factores culturales regionales para que las mujeres de la Costa se incorporen menos al mercado de trabajo?

Otra forma de analizar la inserción laboral de la población en el mercado, es a partir del peso relativo de cada género en las distintas categorías ocupacionales.

Género y categoría de trabajo



Las mujeres tienen mayor presencia que los hombres en la categoría de "trabajo familiar no remunerado", y mucha menor que ellos en la categoría de "patrono" y "asalariado"

FUENTE: UNICEF, El comportamiento laboral de las mujeres, 1991.

El gráfico anterior muestra una relación inversa de las barras masculina y femenina (en blanco la de los hombres, sombreada la de las mujeres). Conforme descende la importancia de la categoría ocupacional, descende también la participación de los hombres, y ocurre al revés con las mujeres, pues su participación aumenta conforme descende la importancia de la categoría ocupacional. Las mujeres tienen mayor presencia que los hombres en la categoría de "trabajo familiar no remunerado", y mucha menor que ellos en la categoría de "patrono" y "asalariado".

Ello muestra el carácter subalterno que se asigna culturalmente al trabajo de la mujer, que se lo ve como "ayuda" al trabajo del hombre, el cual es considerado como el "verdadero trabajo". La misma investigación de UNICEF señala que en promedio, las mujeres económicamente activas aportan una cuarta parte del ingreso familiar, por lo que se refuerza la idea de su carácter subalterno.

Las mujeres económicamente activas aportan una cuarta parte del ingreso familiar, por lo que se refuerza la idea de su carácter subalterno

Sin embargo, buena parte de ese menor aporte de ingresos monetarios se debe, no solo al tipo de participación femenina en ramas y categorías ocupacionales menos remuneradas, sino a una real discriminación salarial.

Diferencia de ingresos entre hombres y mujeres en la misma categoría ocupacional

Categoría de Trabajo	Diferencia de ingresos en porcentaje
Patrono	26
Cuenta propia	44
Asalariado del gobierno	16
Asalariado privado	23
Ingresos por hora	-10 % mujeres

FUENTE: UNICEF, 1991,
El comportamiento laboral de las mujeres, p.9.

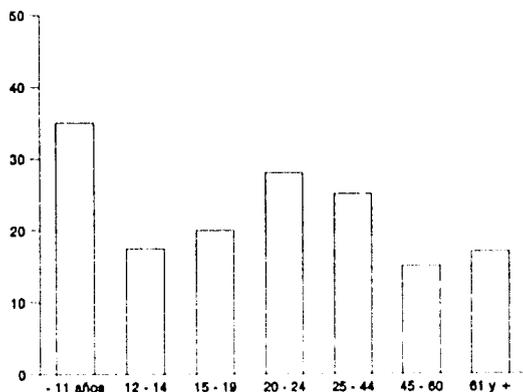
Mediante un procedimiento estadístico, la mencionada investigación de UNICEF determina importantes diferencias salariales en iguales categorías ocupacionales para hombres y mujeres (Ver cuadro). Por otra parte, reconociendo el hecho de que las mujeres trabajan fuera de casa, cinco horas menos que los hombres a la semana porque continúan dedicándolas a labores domésticas, se establece que, salvando esa situación, también existe una discriminación de un 10% en los salarios-hora que perciben las mujeres en relación a los hombres.

Para terminar la parte referida al trabajo, es útil detenerse en las edades de las trabajadoras informales. Existen dos tramos de edad en los que la presencia de mujeres crece de manera significativa. El de menores de 11 años, en el que alcanza un 36.4% de participación, y el de 20-24 años en que se aproxima al 30%. Después de cada uno de estos dos tramos la participación femenina decrece.

Estos datos relieván el sector de las niñas trabajadoras como un grupo de importancia, que está sometido a graves riesgos y que por lo mismo debería ser

considerado como prioritario en las políticas municipales.

Participación femenina en el empleo informal según grupos de edad



Fuente: Encuesta nacional de economía informal, 1990, CONADE, CFN, PUCE. Elaboración autora.

Por otra parte, el análisis del cuadro precedente permite aventurar otra hipótesis en el sentido de que una de las causas para los flujos de entrada y salida de las mujeres en el inestable mercado informal, puede ser el control masculino del padre y más tarde del esposo.

En efecto, la contracción de participación laboral femenina se da alrededor de los 12 y los 25 años de edad, que son las edades "críticas" del inicio de la adolescencia y de un casi seguro matrimonio, épocas en las cuales las mujeres reciben una presión masculina y familiar que las restringe en su participación fuera de la casa.

En general, la permanencia de las mujeres en el mercado laboral es menor que la de los hombres. Su tasa de participación empieza a declinar a partir de los 35 años, mientras que la de los hombres a partir de los 50. En el mercado informal las mujeres se retiran incluso antes.

La contracción de participación laboral femenina se da alrededor de los 12 y los 25 años de edad, que son las edades "críticas" del inicio de la adolescencia y de un casi seguro matrimonio, épocas en las cuales las mujeres reciben una presión masculina y familiar que las restringe en su participación fuera de la casa

Situación social y legal de las mujeres

En este punto cabe referirse a un tema sobre el que se ha ido cobrando conciencia social en los últimos años, y que afecta gravemente a la población femenina: la violencia de género. Asuntos que antes se los mantenía en estricta reserva por considerarlos privados, como las violaciones, el hostigamiento sexual en el trabajo o instituciones educativas, el maltrato conyugal, etc., hoy son tratados como temas sociales que exigen acciones públicas y políticas específicas para mitigarlos y erradicarlos.

Investigaciones realizadas en nuestro medio muestran que 8 de cada 10 mujeres padecen algún tipo de violencia conyugal en Guayaquil,¹³ y que 6 de cada 10 son golpeadas en Quito¹⁴ y muchas de manera frecuente.

En el campo legal se han hecho sustantivos progresos en el Ecuador en los últimos años, sobre todo en materia civil, en algunos campos del derecho laboral y en la legislación de menores

Mujeres golpeadas por sus esposos

FRECUENTEMENTE (entre todos los días y una vez al mes)	A VECES (entre 2 a 6 meses)	RARA VEZ (una vez al año o durante la vida de pareja)
40%	20%	40%

FUENTE: CEPLAES, Programa educativo sobre violencia del marido contra la mujer, 1992.

El conocimiento de la magnitud e implicaciones sociales de la violencia contra la mujer ha generado diversas iniciativas de distintas organizaciones e instituciones y no es una problemática ausente de la agenda municipal en algunas ciudades de América Latina en las que se han establecido centros de atención y servicios y programas orientados a la modificación colectiva de conductas en relación a este problema.

En el campo legal se han hecho sustantivos progresos en el Ecuador en los últimos años, sobre todo en materia civil, en algunos campos del derecho laboral y en la legislación de menores.

Se encuentran en carpeta numerosas propuestas de reformas a otros códigos como el penal y se ha

13. CECIM, Guayas, El maltrato a la mujer en la relación doméstica, 1988.

14. CEPLAES, Programa educativo del marido contra la mujer, Módulo 1.

empezado a hablar de la necesidad de un Código de la Familia.

Sin embargo, el grave problema que existe es que los progresos legales no se revierten en práctica real, en primer lugar por el desconocimiento de las propias mujeres ya que su desinformación les impide asumir y beneficiarse de los cambios legales.

De allí que sea oportuno que los municipios se propongan desarrollar mecanismos de ciudadanía de las personas, mediante la información y asesoría en sus derechos y deberes, especialmente a grupos que tradicionalmente se han mantenido marginados de su consciente ejercicio, como son las mujeres.

Participación política

Hay una participación política de las mujeres no cuantificada y que tiene como espacio privilegiado el barrio, el recinto, la parroquia, el espacio local. Allí están los centros de madres, los comités promejoras, las cooperativas de vivienda, los comités de padres de familia, en que numerosas mujeres se reúnen, trabajan, luchan. Sin embargo, esas mujeres pocas veces son reconocidas a la hora de tomar decisiones y de ejercer el poder de su comité, de su organización, de su comunidad.

Intentando cuantificar una de las dimensiones de esta participación pública de las mujeres, que es la participación electoral, vemos que desde los procesos electorales del "retorno a la democracia" en 1978, se da un paulatino ascenso de participación femenina en candidaturas a nivel nacional y tomando en cuenta todas las dignidades de elección popular. Si identificamos solamente la ubicación en los puestos importantes de las listas -aquellos con opciones de triunfo-, existe la misma tendencia ascendente, pero en un porcentaje menor.

Los índices de participación de candidatas mujeres en las últimas elecciones de 1992 llega a 15.6%, porcentaje igual al de las elecciones de 1988. Es decir

Es oportuno que los municipios se propongan desarrollar mecanismos de ciudadanía de las personas, mediante la información y asesoría en sus derechos y deberes, especialmente a grupos que tradicionalmente se han mantenido marginados de su consciente ejercicio, como son las mujeres

que la proporción de candidaturas femeninas, en términos globales, se mantuvo estancada. No obstante, hay un notable salto en la candidatización en puestos importantes: del 4.15% en 1988 al 8.7% en 1992.

Analizando las postulaciones locales se observan porcentajes menores de mujeres en las dignidades unipersonales de alcaldes y presidentes de concejo, comparando con la media global nacional, y porcentajes superiores en las postulaciones pluripersonales a concejales.

Los siguientes cuadros y gráficos ilustran mejor esta tendencia.¹⁵

Porcentajes de mujeres candidatas a alcaldes

Elecciones	% de mujeres
1978	6.12
1984	10.64
1988	14.81 **
1992*	6.3

* Todos los datos de 1992 son provisionales
 ** Este porcentaje puede estar sobredimensionado porque representa solamente las candidaturas a alcaldes en las capitales de provincia.

En los cantones rurales se ha potenciado el liderazgo individual de ciertas personalidades femeninas en proporción mayor que lo ocurrido en las ciudades

Porcentaje de mujeres candidatas a Presidentes de Concejo

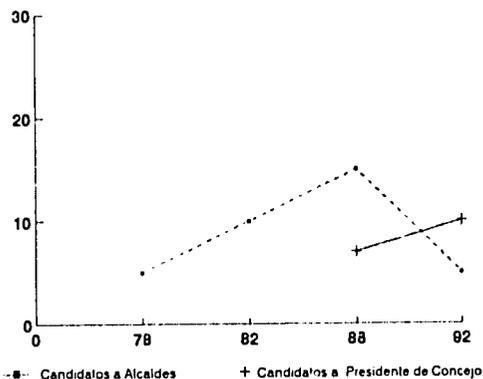
Elecciones	% de mujeres
1988	6.09
1992	9.30

Estos dos primeros cuadros muestran que la postulación de mujeres a las alcaldías de las ciudades no ha experimentado en las últimas elecciones un ascenso, como sucedió en las elecciones de 1978, 1984 y 1988 y como ocurre a nivel de promedio en todas las dignidades, sino que se ha producido una brusca caída respecto del porcentaje de 1988.

En cambio, analizando las postulaciones femeninas a las presidencias de concejo en las dos últimas elecciones, se registra un incremento del 6.09 al 9.30%. Ello significa que en los cantones rurales se ha potenciado el liderazgo individual de ciertas personalidades femeninas en proporción mayor que lo ocurrido en las ciudades.

15. La información sobre participación electoral de las mujeres se extrae de una investigación de la autora, parte de la cual está publicada en CEPLAES, Entre los límites y las rupturas, Mujer y participación política, 1992.

Candidaturas femeninas a Alcaldías y Presidencias de Concejo



Una tendencia inversa se observa en cambio tomando las candidaturas en las listas pluripersonales de concejales, en donde la postulación de mujeres en las ciudades capitales provinciales es mayor que en los demás cantones.

Porcentaje de mujeres candidatas a Concejales en Cabeceras Provinciales*

Elecciones	% de mujeres
1980	1.01
1984	1.76
1988	5.78
1990	5.75
1992	11.60

Porcentaje de mujeres candidatas a Concejales en Cantones no Cabeceras Provinciales*

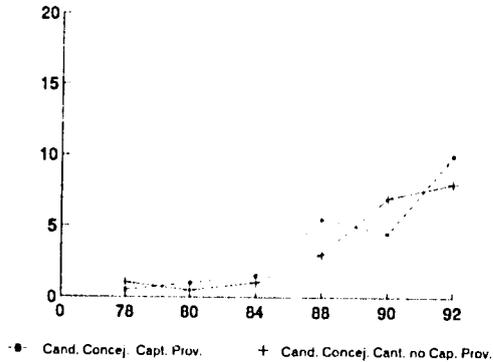
Elecciones	% de mujeres
1978	0.73
1980	0.85
1984	1.67
1988	3.45
1990	7.88
1992	8.70

* Se toma las postulaciones en puestos con opciones de triunfo.

La particularidad de la participación en listas pluripersonales es que obedece a un fenómeno más colectivo, en donde las mujeres postulantes deben competir con sus compañeros de partido por ocupar

los primeros lugares, mientras la postulación a dignidades unipersonales revela un liderazgo individual más claro de ciertas personalidades.

Candidaturas femeninas a Concejalías de Capitales de Provincia y otros Cantones



Un aspecto muy interesante de resaltar es que un buen número de candidatas a concejales en las elecciones de 1988 y 1990 fueron también favorecidas por el voto ciudadano, pues los porcentajes de postulación tanto a nivel urbano como rural son cercanos al porcentaje de concejales mujeres en funciones, según un estudio realizado por el equipo IULA-AME,¹⁶ esto es un 6.7%.

Esto revela que existe reconocimiento y apoyo en las comunidades locales al liderazgo femenino, porque cuando se postulan en primeros lugares son efectivamente electas en una buena proporción. Este dato debe servir a las mujeres para ganar confianza en su participación y decidirse a luchar dentro de los partidos para ser postuladas en puestos con opciones de triunfo.

A manera de conclusión

De este perfil sociodemográfico de las mujeres ecuatorianas surgen algunas conclusiones de carácter general en relación con la planificación municipal. El análisis de cada uno de los acápites, muestra los temas y propuestas que el municipio puede acoger en favor

16. "Participación femenina en municipios ecuatorianos", documento elaborado por Patricia Palacios a partir de una encuesta llevada a cabo por el equipo IULA-AME a 29 concejalías en funciones en 1991.

de las mujeres, así como grupos o sectores de mujeres que están más afectadas y deberían ser tomadas en cuenta para acciones de política social que implemente el municipio.

1. Al tratar el tema educativo vimos que habían avances importantes en cuanto al número de mujeres incorporadas al sistema escolar, pero que subsistían deficiencias en la calidad de la educación y, particularmente, en la persistencia del sexismo en los textos escolares, en las prácticas docentes y en la llamada orientación vocacional.

El municipio puede entonces apoyar una reforma educativa en los establecimientos municipales, para estimular la superación del sexismo en la educación.

2. Al referirnos al trabajo, señalamos que la mitad de mujeres ecuatorianas en edad de trabajar, están efectivamente empleadas, sin embargo de lo cual continúan realizando las tareas domésticas de manera casi exclusiva. **Ello debe llamar la atención sobre la necesidad de que el municipio desarrolle programas con el objetivo de ampliar los servicios para aliviar la carga doméstica de las mujeres**, tales como guarderías para el cuidado de niños de madres y padres trabajadores, lavanderías públicas, comedores municipales populares, etc.
3. En relación a los avances en materia legal, señalamos que desafortunadamente, éstos son poco asumidos por las mujeres, por desconocimiento y desinformación. **Ello demandaría que el municipio implemente centros para la información y asesoría de las mujeres sobre sus derechos, como vehículo de su ciudadanía**, tomando ejemplos de experiencias de este tipo de otros países latinoamericanos.
4. Así mismo, al referirnos a los temas de salud, vivienda, trabajo y situación social, señalamos algunos indicadores que resaltan ciertos sectores

El municipio puede apoyar una reforma educativa en los establecimientos municipales, para estimular la superación del sexismo en la educación

de mujeres como más afectadas en su condición de género, que deben ser consideradas de manera prioritaria en los programas municipales: las madres adolescentes, las mujeres inmigrantes a Quito y Guayaquil y las mujeres solas esposas de emigrantes; las mujeres jefas de hogar, las niñas trabajadoras, y las mujeres víctimas de violencia doméstica o sexual.

Participación Femenina en Municipios Ecuatorianos*

Patricia Palacios J.
IULA-CELCADEL
Ecuador

Presentación

El objetivo central de este trabajo es dar a conocer las particularidades de un grupo de mujeres ecuatorianas que, vía elección popular, han tenido acceso al gobierno local en calidad de concejales.

Para lograrlo, intentaré revelar quiénes son estas mujeres concejales; las concepciones que tienen sobre el rol del municipio frente al desarrollo de la comunidad; las prácticas que implementan en el ejercicio de sus funciones; su percepción sobre el rol de la mujer en la comunidad y, por último, los límites y alcances de su práctica política desde una perspectiva de género.

Este trabajo se basa en una encuesta aplicada por el equipo femenino conformado por IULA conjuntamente con la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), a un grupo de 29 concejales que, dada la procedencia de las mismas -esto es, de ciudades medianas y pequeñas-, resulta representativo de lo que pasa a nivel nacional sin que esto involucre el acontecer de las tres principales ciudades del Ecuador (Quito, Guayaquil, Cuenca).

Los objetivos básicos del estudio son:

- conocer si existen y cuáles son las particularidades del ejercicio del poder local por parte de las mujeres; y,
- detectar, si se están gestando en los municipios involucrados, y cuáles son las políticas y/o programas de género.

Es necesario advertir que el presente trabajo es una lectura preliminar de las encuestas, y por ese motivo aún mantiene un carácter muy descriptivo; también, que presenta límites en el sentido de que la información no se refiere a la experiencia de la totalidad de las concejales sino a un grupo proveniente de poblaciones medianas y chicas que no involucra, por tanto, a las de las tres ciudades más importantes del Ecuador; y, por último, que un análisis comparativo entre las características del ejercicio femenino y masculino del poder local no es susceptible de

*Este trabajo fue realizado en base a la recolección primaria de datos realizada por el equipo femenino de IULA-Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME, integrado por: Carmen Alarcón, Lucía Andrade, María Arboleda, Lucía Bautista, Catalina Díaz, Gina García, Irma Larrea Oña, Siddhartha Martínez, Graciela Medina, Viviana Montalvo, Yolanda Navarrete, Mercedes Naveda, Patricia Palacios y Lisímaco Velasco.

detallarse a partir de la información obtenida en esta encuesta.

Un análisis sobre la relación mujer pobladora o ciudadana con el municipio nos planteamos a futuro para complementar el presente trabajo.

Los municipios en el contexto ecuatoriano

En 1979, año en que se restablece la constitucionalidad democrática luego de casi una década de dictadura militar, el Ecuador contaba con 117 cantones y, por ende, concejos municipales. En los 13 años que distan de aquella coyuntura se ha producido un incremento del 33.9% en la cantidad de municipios, totalizando 177 en la actualidad, constituyéndose éste en efecto del auge de institucionalización político-democrática que tuvo lugar en el período.

El número de concejales que se eligieron, entre 1988 y 1990, a nivel nacional es de aproximadamente 1.250, de los cuales solo 85 son mujeres, es decir el 6,7%. Dos de estas mujeres llegaron en calidad de presidentas de concejo.

En este mismo período y por primera vez a nivel nacional, una mujer llegó a la alcaldía de Guayaquil, aunque luego de dos años de controversial gestión y cuando los problemas de la ciudad tocaron fondo, la alcaldesa Elsa Bucaram se vio obligada a renunciar por motivos que no abordaremos en este trabajo.¹

Como se advierte, la participación de la mujer en política formal-electoral en Ecuador es, cuantitativamente, aún muy reducida; sin embargo, nuestro interés consiste en estudiarla a través de las vivencias de las concejales e intentar un análisis más global que dé pautas para establecer las características de la participación femenina en los municipios.

Con este antecedente, procedemos a conocer, en primer lugar, quiénes son estas mujeres que han participado electoralmente en pos del poder local.

El número de concejales que se eligieron, entre 1988 y 1990, a nivel nacional es de aproximadamente 1.250, de los cuales solo 85 son mujeres, es decir el 6,7%

1. Se desconoce cualquier estudio sobre la experiencia de Elsa Bucaram como alcaldesa de Guayaquil, y tampoco se incluye dentro de esta investigación por dos razones fundamentales: 1. la permanente evasión e inaccesibilidad a cualquier intento de análisis sobre su gestión, y, 2. el desinterés mostrado por ella en torno a plantearse el ejercicio del poder local y la política en general desde una perspectiva de género.

¿Quiénes accedieron al poder local?

Varias son las características que, en política, se demanda o se espera de un candidato o de un dirigente político, sin embargo, consideramos que cuando se trata de candidatar a una mujer y consecuentemente de que ella ejerza un cargo público, especialmente en el ámbito local, los requerimientos y las posibilidades varían de alguna manera.

Para despejar esta inquietud indagamos en tres sentidos y encontramos:

1. en relación a su **grado de escolaridad y/o preparación**, que si bien la situación mayoritaria de las concejales entrevistadas es haber adquirido el nivel secundario-bachillerato (86.1%), aún existen aquellas que sin haber accedido a este nivel desempeñan las mismas funciones o han tenido similar aceptación pública (6.8%). Esto nos remite, por un lado, a entender que la baja escolaridad y el analfabetismo femeninos son parte de las reales condiciones en las que se ejerce el liderazgo político especialmente en áreas rurales; y, por otro, a plantear que aquella situación no impide que las mujeres adquieran cierta conciencia sobre la problemática que enfrentan, las soluciones a plantearse y lo que serían sus derechos civiles y políticos.
 2. Otra característica importante de las mujeres-concejales ecuatorianas tiene que ver con sus **ocupaciones anteriores y paralelas al ejercicio de sus funciones**. El 34.48% de ellas señalan haberse desempeñado como maestras antes de ser concejales. Un porcentaje menor advierte haber ejercido cierta variedad de cargos, la mayoría de los cuales tienen que ver con instancias de poder como: Jefe Política, Jefe del Registro Civil, miembro de la Junta Parroquial, Directora de Educación o, en otro caso, dirigentes de organizaciones populares, lo que supondría que tienen adquirida alguna experiencia de participación política.
-

Los datos indican que independientemente que las concejales consideren ciertas actividades públicas como privadas, el grueso de su accionar se ha enmarcado dentro de lo que se asume como el triple rol de las mujeres cual es el de la "gestión comunal"

El partido que ha ubicado más concejales en términos absolutos es el Partido Roldosista Ecuatoriano que se halla al interior del populismo con el 17.39 % de las mismas

2. Categoría introducida por Caroline Moser para la investigación de género y que se suma a los roles productivo y reproductivo desempeñados por las mujeres. Cfr. "Planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género", mimeo, s.f.

A aquellas actividades que estas mujeres ya desempeñaban a nivel público, hay que sumar 17.24% de mujeres que consideran como "privada" la actividad de **liderar** grupos de acción social y cívica como: comités de voluntariado, comités de padres de familia, comités de festejos, religiosos, etc., sin embargo de lo cual el 41.37% de las encuestadas señalan no haber desarrollado ninguna actividad privada "fuera de las de su hogar".

En síntesis, los datos indican que independientemente que consideren ciertas actividades públicas como privadas, el grueso de su accionar se ha enmarcado dentro de lo que se asume como el **triple rol** de las mujeres cual es el de la "gestión comunal".²

3. Por último, indagamos sobre la **filiación ideológica** de las mujeres que llegaron a ser concejales en el último período 1990, y obtuvimos que: el 15.89% fue candidatizada dentro de la derecha política; el 28.98%, por el populismo; el 18.83, por el centro; y, el 15.89%, por la izquierda. Se declaran independientes luego de haber sido electas a través de afiliación partidaria, el 2.89% y se desconoce esta información en 17.39% de los casos.

El partido que ha ubicado más concejales en términos absolutos es el Partido Roldosista Ecuatoriano que se halla al interior del populismo con el 17.39 % de las mismas y no queremos pasar por alto esta constatación porque nos interpela en varios sentidos, que deben quedar planteados, por ejemplo:

- a. ¿es quizá esta corriente la que maneja con mayor éxito el voto femenino, en general o la que recoge, efectivamente, el liderazgo femenino barrial?
- b. ¿acaso es en esta corriente donde las mujeres ven cristalizadas sus expectativas?

- c. ¿tal vez la participación misma en las filas del populismo permita mayor autonomía de gestión a la mujer?, o, por último,
- d. ¿cuán poderosos resultan el "carisma" y la imagen patriarcal del líder, frente a una población femenina sufriente y desprotegida?

Se advirtió también que en la región de la Costa hay una proporción mayor de concejales, lo cual podría ser simplemente correspondiente a la cantidad de población o una mayor tradición de participación política de las mujeres de la región, pero que además coincide con que la Costa es la casa y cuna de la tendencia política mencionada anteriormente.

Una vez establecidas ciertas características consideradas como relevantes del conjunto de las concejales ecuatorianas entrevistadas, intentaremos resumir lo que ellas han podido establecer a partir de su protagonismo al interior del municipio y de la dinámica política local.

¿Cuál es el rol del municipio frente a la comunidad?

La preocupación primera fue establecer si las concejales creían que el municipio cumplía o no un rol de desarrollo frente a la comunidad, en relación a lo cual se produjo una amplia mayoría de respuestas afirmativas (82.75%), pero repartidas en dos corrientes de interpretación: la primera que concuerda absolutamente con lo establecido, es decir, el municipio es el administrador y regidor de los intereses cantonales con competencias relativas a servicios e infraestructura urbanas, y la otra, más ideológica que lo conciben como un eje de dinámica social, con incidencia relativa en el desarrollo de la comunidad, y susceptible de ser reformulado y/o construido. Se habla, por ejemplo, de una "integración de los habitantes al quehacer municipal".

La percepción más clara y extendida respecto al municipio es, paradójica ya que al mismo tiempo que se lo considera como el portador de la esperanza ciudadana para el desarrollo y el bienestar social, se reconocen los límites que tiene para lograr sus objetivos. En definitiva, "el municipio hace lo que puede"

Fue interesante descubrir entre la minoría de concejales que no consideraba al municipio como un ente de desarrollo, posiciones críticas en dos sentidos: por un lado, sobre la incapacidad municipal para planificar el desarrollo en base a las necesidades prioritarias y consensuales de la comunidad, y por otro, la percepción de la existencia de una especie de boicot o anulación del poder local provocada por la desatención e indiferencia por parte del Estado central.

Sin embargo, la percepción más clara y extendida respecto al municipio es, hasta cierto punto, paradójica ya que al mismo tiempo que se lo considera como el portador de la esperanza ciudadana para el desarrollo y el bienestar social, se reconocen los límites que tiene para lograr sus objetivos. En definitiva, "el municipio hace lo que puede".

Una percepción parecida manifestó Jeanine Anderson en su reflexión sobre una característica generalizada en los gobiernos municipales peruanos: "el intento municipal de eludir la toma de decisiones hasta donde no tengan alternativa", cuestión que ella atribuye dos circunstancias:

- a. la ubicación del municipio en el nivel más bajo en la estructura de gobierno y de poder; y,
- b. la poca claridad que hay en el mandato de los municipios.³

¿Cuál es la relación municipio-comunidad?

Tres vías de relacionamiento entre el municipio y la comunidad han sido identificadas, por las concejales como las más importantes:

1. la valoración y apoyo a la autogestión comunitaria que en buena parte de los casos son otorgados a cambio de mano de obra gratuita para obras municipales;
2. la convocatoria a eventos socio-culturales y la provisión de servicios públicos no tradicionales

3. Cf. Intervención de Jeanine Anderson en el Seminario-Taller Internacional Métodos de Investigación de Género y Formulación de Políticas Municipales Dirigidas a Mujeres, organizado por el Proyecto Mujer y Desarrollo Local de IULA-CELCADEL, en Quito-Ecuador, en agosto de 1991.

para el municipio como guarderías, escuelas, bibliotecas; y, por último,

3. el recurrir a ciertos grupos o personalidades "notables" de la ciudadanía, para gestionar o presionar ante el gobierno central por tal o cual recurso de interés para el cantón.⁴

La actividad antes señalada contrasta con aquella que apunta una concejala relativa al "envío, por parte del municipio, de promotores sociales con el objetivo de organizar y capacitar a la comunidad o a grupos ciudadanos para la elaboración de proyectos de desarrollo". De todo lo cual es posible señalar que el tinte que caracteriza con mayor frecuencia a la relación municipio-comunidad, es de corte clientelar donde todavía están vigentes mecanismos de mediación política, como el prevendalismo y el personalismo.⁵

Percepción sobre el rol de la mujer en la comunidad local

¿Cuál se ha ido perfilando como el rol específico de la mujer, al interior de la relación municipio-comunidad? es la pregunta obvia, frente a la cual las concejalas responden:

"la mujer es el agente privilegiado de integración comunitaria", porque ella percibe a cabalidad cuáles son los problemas de las familias y de la comunidad y, ésta última, confía en que intentará resolverlos con criterios de pluralismo, justicia y equidad. La mujer apela y convoca a los diversos sectores ciudadanos para la resolución de los problemas. Se podría decir que ella garantiza además "pluralismo" en el ejercicio político.

Sin embargo, la mayoría de las mujeres ecuatorianas que ha llegado a ostentar el cargo de concejala admite haberlo hecho sin tener muy clara su conciencia de género. Antes bien, al estar convencidas de que su rol, en tanto mujeres, es trabajar en lo que son las necesidades básicas de la población desprotegida, no se han producido demasiados cuestionamientos al asumir responsabilidades de política social. La

El tinte que caracteriza con mayor frecuencia a la relación municipio-comunidad, es de corte clientelar donde todavía están vigentes mecanismos de mediación política, como el prevendalismo y el personalismo

La mayoría de las mujeres ecuatorianas que ha llegado a ostentar el cargo de concejala admite haberlo hecho sin tener muy clara su conciencia de género

4. Se podría decir que la legitimación del poder local se asienta, además del respaldo ciudadano, en la capacidad de salir airoso de las negociaciones con el poder central y en una especie de aval otorgado públicamente por castas prestigiadas en el ámbito local en este tipo de actividades de colaboración. Los "notables" vienen a constituirse en los intermediarios y garantes de las buenas relaciones entre los dos niveles de poder, central-local.

5. Terminología usada por TORRES, V.H. en "Municipio y Poder Local, reiteraciones y vacíos en el discurso andino". Tesis FLACSO-Quito, 1991, pág. 15

necesidad de identificar demandas específicas de mujeres y, en el otro sentido, la demostración de igualdad de capacidades por parte de la mujer respecto del hombre no ha sido manifestada como apremiante.

En todo caso, a pesar de que se pueda concluir que el papel jugado por las mujeres en el contexto municipio-comunidad local es muy tradicional, no se puede dejar de coincidir con ellas cuando anotan como experiencia válida que la presencia de la mujer en los municipios sí ha logrado evidenciar hacia la ciudadanía la poca importancia o relegamiento conferidos a sus potencialidades en política local y "ha obligado a los varones a compartir responsabilidades en la conducción del municipio".

Obstáculos encontrados por las mujeres en el quehacer político local

El marido y los hijos ahondan el sentimiento de culpabilidad por el supuesto "abandono de hogar" ejercido por estas mujeres desde que están en la política

Entre las encuestadas, un 10.3% empieza negando la presencia de obstáculos en su experiencia política, pero paulatinamente, conforme se desarrolló la encuesta, fueron encontrando los mismos que señalan sus colegas y que se resumen como sigue: el primer lugar como obstáculo lo ostenta **la familia, el machismo en el hogar**. El marido y los hijos ahondan el sentimiento de culpabilidad por el supuesto "abandono de hogar" ejercido por estas mujeres desde que están en la política. Un buen porcentaje señala la oposición inicial de sus maridos a que ellas sean "objeto electoral", ya que hay un desprestigio intrínseco de la imagen de la mujer cuando se vuelve "pública", políticamente hablando, pues se convierte en el blanco de toda suerte de comentarios; también hay las que señalan que en la propia familia se subestimaban sus capacidades al punto de considerar que "la mujer es utilizada solo por sus cualidades femeninas"; les dijeron además, que seguramente serían manipuladas en sus decisiones o que, a la final, ser concejala no implica mayor trabajo.

A renglón seguido se ubica el "**machismo**", extendido en toda **la sociedad**. Hay burla y subestimación de lo

que una mujer es capaz de hacer. Se dice que la participación de la mujer en política equivale a mayores problemas sociales (el respaldo ciudadano que a la postre ellas han logrado, no se da sino concomitantemente o de manera posterior al ejercicio de la concejalía, siempre como producto de una ardua labor y sacrificio desplegados por ellas), siempre hay la "duda" sobre sus capacidades, por el simple hecho de ser mujeres.

Contrariamente a lo que se piensa, **el propio partido y las mismas mujeres**, individualmente o como grupo, llegan a ser un obstáculo para las concejalas. En relación al partido se señala primero que hay una fuerte lucha interna y rivalidad con otros líderes al momento de ser candidatizadas, luego que no hay ningún respaldo económico para la campaña y, posteriormente, cuando ya ejercen de concejalas, no hay suficiente respeto, respaldo ni seguimiento a sus labores.

En relación al obstáculo generado por las otras mujeres de la comunidad, se señala la resistencia de éstas a involucrarse en política aunque, eso sí, ejercen la "crítica permanente a toda labor emprendida".

Respecto a los principales problemas que afrontan las mujeres en los cabildos se recogió lo siguiente: **"estar en minoría" de género** es, sin duda, el mayor problema que enfrentan. (Ser minoría político-partidaria también les afecta enormemente). Esta situación se complejiza aún más cuando, como producto de la señalada poca sensibilidad y conocimiento sobre la condición femenina por parte de sus colegas y personal administrativo, **no se confía a la mujer responsabilidades importantes ni se le otorga poder de decisión suficiente** al interior de las estructuras municipales. Mientras que para aquellas que, de alguna manera, han logrado imponer una imagen de trabajo, esta situación es considerada relativamente amenazante: "que yo sea alcalde ocasional, es complejo para los varones".

La poca disponibilidad de tiempo para la gestión municipal es otro problema serio que las mujeres enfrentan en los concejos. Hay ocupaciones

La participación de la mujer en política equivale a mayores problemas sociales, siempre hay la "duda" sobre sus capacidades, por el simple hecho de ser mujeres

profesionales y las del hogar que merman la dedicación que, según ellas, es necesario otorgar al ejercicio político local.

Las mujeres y las comisiones municipales

Las comisiones municipales, como se sabe, son instancias de estudio y consultivas especializadas en diferentes campos de intervención municipal, conformadas por concejales electos o designados, cuya obligación es informar al Concejo para que éste oriente su política pública.

Las comisiones municipales son instancias de estudio y consultivas especializadas en diferentes campos de intervención municipal, conformadas por concejales electos o designados, cuya obligación es informar al Concejo para que éste oriente su política pública

Al indagar sobre la jerarquía y tipo de Comisiones Municipales que las concejales integran, hemos elaborado los siguientes cuadros donde solo constan las variables mayoritarias. También es necesario tomar en cuenta que una sola persona participa en varias comisiones y, en caso extraño, que inclusive hubo quien declaró "no tener comisión".

El cuadro siguiente muestra fundamentalmente que las mujeres están ubicadas, de forma mayoritaria, en lo que la Ley de Régimen Municipal califica como Servicios Sociales (señalado con No.1) frente a lo cual, alrededor del 40% de ellas, desempeñan responsabilidades directivas; sin embargo, no es desestimable la participación de mujeres en lo que atañe a Servicios Financieros y/o Económicos (véase con el No. 2) donde también se halló un porcentaje similar de concejales presidiendo la Comisión.

Cuadro 1.
Participación porcentual de las concejales según cargo directivo dentro del Concejo

CARGO	% de un total de 85
Presidenta de Concejo	2.35 (por elección popular)
Vice-presidenta de Concejo	6.89 (por elección interna)
Presidenta Ocasional	10.34 (Ibid)

FUENTE: Listas facilitadas por la oficina de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno del Ecuador, 1992, y Encuesta a 29 concejales IULA-INFODEM, Quito, 1991. (Elaboración propia).

Cuadro 2.
Participación porcentual de las concejales según tipo de comisión que integran y según cargo directivo en las mismas

TIPO DE COMISION	% de un total de 29	% Presidentas de Comisión
Educación, Cultura, Asuntos Sociales y Promoción Comunitaria (1)	51.74	40.00 %
Finanzas y/o asuntos económicos(2)	48.27	42.85 %
Obras públicas (2)	17.24	20.00 %
Higiene (1)	17.24	20.00 %
Festejos (1)	13.79	50.00 %

FUENTE: Encuesta a 29 concejales, IULA-INFODEM, Quito, 1991. (Elaboración propia)

Esta especie de equidad puede darnos la pauta para establecer que existe una suerte de contradicción entre el relegamiento sentido por las concejales en relación a su participación en las decisiones municipales y, su real potencial de intervención. O, en otro sentido, esta equivalencia podría estar marcando el cambio en el comportamiento político local y ratificando aquello de que las mujeres pueden ejercer la política con criterios de justeza y equidad, o que "son buenas administradoras", motivo por el cual, a pesar de ser pocas, se les confía responsabilidades económico-administrativas.

Políticas municipales para la mujer

En este punto surge la inquietud en relación a si el municipio ecuatoriano está en condiciones de entender y atender a la mujer ciudadana como grupo específico y reconocer su calidad de sujeto social y político activo.

Frente a lo cual más que pruebas se aportan ideas en varios sentidos:

1. el más frecuente, consistente en crear instancias, proyectos, políticas municipales que reconozcan, apoyen, capaciten y asistan específicamente a la mujer y sus organizaciones;

A pesar de que la mayoría de concejales reconocen que el municipio debe dar un tratamiento específico a la mujer, varias señalan que el sentido inverso de la demanda tampoco se ha mostrado muy explícito: "las mujeres, como grupo, nunca se han hecho presentes ante el municipio"

2. uno divergente, que señala el hecho que si el municipio involucra a las organizaciones de mujeres al interior de su dinámica política, éstas pueden resultar "alienadas" por el primero o, lo que es lo mismo, hay el riesgo de atentar contra la autonomía y/o autodeterminación de las organizaciones de mujeres.

Ahora bien, a pesar de que la mayoría de concejales reconocen que el municipio debe dar un tratamiento específico a la mujer, varias señalan que el sentido inverso de la demanda tampoco se ha mostrado muy explícito: "las mujeres, como grupo, nunca se han hecho presentes ante el municipio", lo cual confirma la existencia de uno de los problemas más generalizados en el accionar de las organizaciones de mujeres en el Ecuador, cual es la dificultad de convertir los intereses de género en necesidades-demandas concretas hacia la sociedad y su sistema de poder.

Por último, y sin que se haya definido cuáles son exactamente las demandas de las mujeres, las concejales encuestadas afirman que sus municipios -aún sin tener la conciencia o la intención necesaria-, sí han hecho algo en relación a la mujer, y en varios sentidos. En primer lugar se anota al Patronato Municipal que es considerado como el bastión conferido a la mujer. Aquí las mujeres definen y ejecutan, con cierto aval del concejo lo que consideran programas de interés "social". De las actividades que se anotan como propias a esta instancia para-municipal (beneficencia, servicios, festejos, reinados, etc.) se entiende que en su política hay una mezcla de dos concepciones sobre "lo social": de un lado estaría la preocupación y tratamiento a las necesidades básicas de la población pobre y, por otro, lo social en tanto relaciones cortesanías entre los sectores de la sociedad. Sin embargo, es menester tomar en cuenta -en relación a quienes ejercen la política del Patronato Municipal- que, por más que la responsabilidad esté asumida por mujeres, ésto no quiere decir que aquélla esté orientada al sector femenino específicamente y, por otro, que las mujeres actuantes en esta instancia no han sido electas directamente por la ciudadanía, sino que la

circunstancia de estar ligadas familiarmente con las máximas autoridades locales las llevaron a ello.⁶

Otras actuaciones municipales en relación a la mujer van en el sentido de: apoyar materialmente las iniciativas de las mujeres en política social; generar empleo femenino en guarderías, escuelas y demás dependencias municipales; capacitar a las mujeres en carreras técnicas de mujeres; y, por último, reconocer públicamente la valía y aporte cívicos de algunas mujeres de la localidad.

¿Qué han hecho las concejales por la mujer de su cantón?

El período para el cual son electas las concejales es de 4 años. Al momento de la encuesta, la totalidad de ellas llevaba menos de un año en ejercicio de sus funciones como autoridad, lo que significó que las respuestas hacían alusión a iniciativas planteadas por ellas, pero que estaban en la fase de formulación más que de concreción.

De todas maneras, las orientaciones básicas de aquellas iniciativas van, en primer lugar, al interior de la **beneficencia más pura**; en segundo lugar, hacia la creación de **instancias municipales de atención a la mujer**; y, en tercer lugar, hacia la **organización de mujeres municipalistas** o vinculadas con la actividad del municipio.

Estas iniciativas tienen como correlato o justificativo, la necesidad sentida por las concejales de facilitar y ayudar a liberar la carga, así como el tiempo de sus congéneres en la pesada y diaria lucha por la vida. Se supone que así las mujeres podrán dedicarse a pensar en sí mismas o a trabajar por ello.

En el otro lado de la balanza de actividades de las concejales se anota las que ellas desarrollan en beneficio de la población indiferenciada, es decir sin hacer particularizaciones genéricas. Aquí, el común denominador encontrado tiene que ver con el grado de

Actuaciones municipales en relación a la mujer van en el sentido de: apoyar materialmente las iniciativas de las mujeres en política social; generar empleo femenino en guarderías, escuelas y demás dependencias municipales; capacitar a las mujeres en carreras técnicas de mujeres; y, reconocer públicamente la valía y aporte cívicos de algunas mujeres de la localidad

6. Hipótesis sobre el despunte político de las esposas y familiares de las autoridades locales a partir de su actuación en el Patronato Municipal cuando el interés primero era aportar a la legitimación de la práctica política de sus varones, han sido planteadas no sólo al interior de este trabajo, sino por la investigadora Magdalena León del Instituto de Estudios del Ecuador. Sin embargo, no las desarrollaremos porque creemos que ameritan un estudio particularizado que está por realizarse.

carestía de los sectores sociales calificados como "necesitados".

En reiteradas oportunidades son las concejales las que llevan la luz o el agua a tal comunidad, las que alientan planes de vivienda, las que consiguen, caminos vecinales o aulas escolares, las que realizan programaciones culturales, etc. lo cual indica que la característica de trabajar para la población en su conjunto, en realidad no compete sino que complementa o refuerza la desarrollada en beneficio específico de la mujer.

Logros y obstáculos frente a una política municipal para la mujer

Frente a los logros y obstáculos presentados para la concreción de sus iniciativas en favor de la mujer, las concejales señalaron más los segundos que los primeros.

La poca organización de la mujer para plantear demandas, la dispersión de los grupos de mujeres que impide optimizar recursos y servicios, la falta de financiamiento para sus proyectos, se agudizan con la persistencia del machismo expresado a nivel comunitario cuando casi no hay mujeres liderando movimientos sociales bigenéricos y a nivel municipal con la incredulidad de los concejales en relación al movimiento de mujeres, son los obstáculos señalados de manera recurrente por las concejales.

Algunas advierten con detalle la lucha política interna en el municipio ya sea con los directivos (el alcalde o presidente no me escucha, tengo poca comunicación con él) o con concejales opositores políticos que obstaculizan su labor como mujer y en favor de la mujer. La circunstancia de estar en minoría imposibilita permanentemente la acción de las concejales.

En el otro sentido, el logro más importante, independientemente de ésta o aquella obra material, es la concientización sobre la realidad de las mujeres

que empieza a generarse no solo al interior de la institución municipal sino, además, en el conjunto de la sociedad local.

En definitiva, los elementos consignados en este capítulo revelan, hasta cierto punto, que la experiencia de ejercicio político local hace que las concejalas enfrenten, sin posibilidad de escapatoria, su situación de género.

¿Cuáles son las necesidades de las concejalas ecuatorianas?

Hay una especie de contradicción entre la autovaloración expresada por varias concejalas en frases como "yo debería ser alcalde", "yo tengo experiencia política y administrativa", "yo he sido líder en muchas oportunidades" y las necesidades de capacitación y formación sentida por la mayoría de ellas cuando están en ejercicio de sus funciones.

Ei que muchas hayan señalado que necesitan capacitarse "en todo", no muestra necesariamente que este grupo se considere francamente inútil, sino que el ejercicio político local y contemporáneo les exige rebasar los límites de la voluntad de trabajo que ellas demuestran llevándoles a reconocer la necesidad de alcanzar eficiencia y eficacia en sus acciones.

Sin embargo, hay ramas de actividad o temáticas a tratarse, que se perfilan como prioritarias e impostergables, cuando el objetivo es potenciar su actuación en tanto concejala: la de administración y gestión de recursos municipales, la de planificación y desarrollo locales, la de formación y destreza política para incidir en la toma de decisiones son, en su orden, las principales anotadas por ellas. Una vez adquiridas estas capacidades, se considera que la mujer concejala estará en reales condiciones de enfrentar el reto político local.

En todo caso, se demanda como inminente la implementación de mecanismos de comunicación

El logro más importante, es la concientización sobre la realidad de las mujeres que empieza a generarse no solo al interior de la institución municipal sino, además, en el conjunto de la sociedad local

entre concejalas a fin de convertirse en grupo de presión al interior del municipalismo ecuatoriano.

Se demanda como inminente la implementación de mecanismos de comunicación entre concejalas a fin de convertirse en grupo de presión al interior del municipalismo ecuatoriano

Las mujeres que intervienen en este nivel del gobierno, se sienten en situación de desventaja, dada su minoría genérica, de allí que propender a elevar el porcentaje de concejalas podría significar una real posibilidad de incidir sustantivamente en la dinámica política ecuatoriana

Conclusiones

- La presencia numérica de mujeres en los municipios en calidad de concejalas, aunque ha crecido, es aún incipiente, sin embargo de lo cual significa un elemento democratizante de la política local en la medida en que su actividad logra evidenciar la persistencia de políticas y comportamientos segregacionistas a ser combatidos, pero al mismo tiempo porque introduce la variable "diversidad genérica" en el ejercicio del poder y acaso en la planificación de política pública.
 - Los municipios o gobiernos locales son percibidos por las concejalas mucho más allá de la sola institucionalidad. Es sensible para ellas, el juego de fuerzas e intereses que están de por medio. Expresiones como "se trabaja con y para los coidearios del alcalde", o "yo organizo a la población para que vaya a reclamar al alcalde cuando él no me atiende", dicen mucho del carácter político de la administración local. Las mujeres que intervienen en este nivel del gobierno, se sienten en situación de desventaja, dada su minoría genérica, de allí que propender a elevar el porcentaje de concejalas podría significar una real posibilidad de incidir sustantivamente en la dinámica política ecuatoriana.
 - Los municipios aparecen como los espacios decisionales de mayor accesibilidad para las mujeres ecuatorianas, preferentemente cuando la actividad de éstas se encausa o desenvuelve dentro de los roles que tradicional y/o culturalmente les han sido asignados. La sociedad local y su gobierno se manifiesta como difícilmente permeable por nuevos comportamientos genéricos. La presencia pública de las mujeres aún incomoda y subvierte, de
-

alguna manera, el orden establecido. La autoridad masculina mantiene en el ámbito local, un amplio margen de aceptación comparado con el de la mujer.

- El municipio, si bien se propone como articulador y representante de las fuerzas socio-políticas locales, que en Ecuador también se las llama "fuerzas vivas", no logra mantener una fluida comunicación con la ciudadanía, subestima y manipula las potencialidades de cada sector, entre los cuales está el femenino. No se advierte en el presente estudio que algún municipio esté haciendo lo necesario para modificar esta tendencia.

Las mujeres ecuatorianas, por su lado, debido quizá a lo embrionario de su organización y planteamientos, tampoco han logrado constituirse en sujetos sociales propositivos y no han encontrado en el municipio un interlocutor válido, aunque sea puntual, para orientar sus demandas, como sucede en otros lugares.

Se advierte, por tanto, un mutuo desconocimiento de las potencialidades de cada cual, el mantenimiento de distancias supuestamente "convenientes" tanto para las autoridades como para la sociedad civil, llevándonos a creer que la preocupación por avanzar en el proceso de ciudadanización, o lo que es lo mismo, de democratización y/o ampliación de las capacidades y derechos civiles, por parte del conjunto social y en su interior, los sectores femeninos, no está realmente planteado o es casi imperceptible en política local ecuatoriana.

- Existe una práctica atomizada en el accionar político de las mujeres, constituyéndose en su mayor debilidad. La mayoría de las organizaciones de mujeres desdeñan el involucramiento de mujeres en política formal y en instancias de gobierno. Por lo que se ha podido constatar, las concejalas llegan a ostentar tal dignidad sin un buen desarrollo de su

La sociedad local y su gobierno se manifiesta como difícilmente permeable por nuevos comportamientos genéricos

Existe una práctica atomizada en el accionar político de las mujeres, constituyéndose en su mayor debilidad

Para las concejales, el movimiento social de mujeres tampoco es un referente para pulir sus comportamientos en tanto mujeres políticas

conciencia de género y sin un respaldo formal de los sectores femeninos de la sociedad. Para las concejales, el movimiento social de mujeres tampoco es un referente para pulir sus comportamientos en tanto mujeres políticas.

Por otro lado, tampoco se advierte, sino en rarísimas excepciones, una articulación entre concejales y lideresas comunitarias, cuestión que teórica e idealmente, aportaría y garantizaría fluidez y consecuencia en la formulación de políticas públicas de género.

Sin embargo, la experiencia adquirida por las concejales ecuatorianas al interior de un ambiente político "costumbrista" -por calificarlo de alguna manera- como es el local, hace que ellas se concienticen en torno a su propia situación, despertándose de algún modo hacia las problemáticas del género y el poder, con mayor conocimiento de causa.

**Mujeres y municipio:
Un espacio para
la participación y
democratización
barrial en Chile**

*Andrea Rodó**
Coordinadora del Programa de la Mujer
SUR Profesionales
Chile

En abril de este año realizamos una pequeña encuesta a funcionarias de 2 municipios (uno del sur de Chile y otro de la Región Metropolitana) preguntándoles cuáles eran las demandas más sentidas de las mujeres de la comunidad a esta institución. Paralelamente, se les preguntó a las mujeres dirigentes de dichas comunidades, cuáles serían las demandas más importantes que les harían ellas al municipio.

Las respuestas fueron perfectamente coincidentes.

Según las funcionarias municipales, las mujeres pedirían recursos materiales para manualidades (tejido, cocina, costura) y/o para resolver problemas urgentes de vivienda, salud y alimentación.

Según el municipio, las mujeres "siempre" piden; "no pierden oportunidades de pedir", utilizando para ello su condición de madres y muchas veces de víctimas. Esto es, según las funcionarias, lo que caracteriza su demanda y relación con el municipio.

Las mujeres de la comunidad, a su vez, dijeron que sus principales demandas al municipio, serían obtener recursos materiales para los mismos cursos nombrados y, sobre todo, recursos para atender problemas de vivienda y salud principalmente. A su vez, dijeron que frente al municipio es necesario aparecer como extremadamente pobres y desvalidas para obtener alguna ayuda.

¿Qué indican estas coincidencias?, ¿qué revela el tipo de demandas que realizan las mujeres así como la percepción que ambas tienen del otro?

A nuestro juicio, lo que aquí se revela, más allá de los datos particulares, es que el tipo de relación que han establecido las mujeres con el municipio así como la relación que establece el municipio con las mujeres, es una relación que, históricamente, se ha caracterizado por la dependencia, la asistencia y el poder.

En el caso de las mujeres al menos, se las ha tratado como grupos particularmente discapacitados, objetos de asistencia o apoyo económico y social. Situación que se agudiza enormemente en el período de la dictadura, que impuso una modalidad de relación básicamente

Según el municipio, las mujeres "siempre" piden; "no pierden oportunidades de pedir", utilizando para ello su condición de madres y muchas veces de víctimas. Esto es, según las funcionarias, lo que caracteriza su demanda y relación con el municipio

*Este trabajo fue elaborado con la colaboración de Verónica Matus, antes de las elecciones municipales realizadas en Chile en junio de 1992.

Las mujeres como grupo social, con demandas y necesidades que les son propias, producto de una identidad y situación de discriminación, constituyen una realidad que ha sido históricamente invisible para el municipio y también para las propias mujeres

autoritaria e individual del gobierno local con sus beneficiarios.

Las mujeres como grupo social, con demandas y necesidades que les son propias, producto de una identidad y situación de discriminación, constituyen una realidad que ha sido históricamente invisible para el municipio y también para las propias mujeres. El hecho de ser el canal privilegiado del Estado para acceder a las familias e implementar sus políticas sociales, ha sido paradójicamente, un carácter del cual el Estado no se ha hecho cargo.

En este contexto no son tan extrañas las respuestas de las mujeres de la comunidad y del municipio, ante la encuesta a la cual hacíamos referencia.

Las mujeres chilenas, para el municipio, han sido históricamente las esposas de los jefes de hogar, las madres y dueñas de casa. Se las ha calificado y tipificado como elementos pasivos, dependientes y objeto de asistencia para satisfacer necesidades ligadas a su rol y funciones más tradicionales o a problemas vinculados con la situación de pobreza que caracteriza a los sectores urbanos populares.

Lo que quisiera reflexionar con ustedes es algo así como la bitácora de los problemas de los procesos que han experimentado las mujeres chilenas tendientes a enfrentar su discriminación y exclusión social y política, y cómo ellas pueden transformar su relación con el municipio en la perspectiva de ampliar sus espacios de participación y por ende de ciudadanía. Sobre todo, reconocer los desafíos que hoy tienen las mujeres en el escenario de reconstrucción democrática.

Finalmente, entregar algunos elementos, acerca de las alternativas que hoy enfrenta un municipio democrático, para efectivamente transformarse en un ámbito de participación y desarrollo para la comunidad, en Chile.

Mujeres en dictadura (1973-1990)

Cuando hacemos reflexiones en torno a las organizaciones de mujeres y sus vínculos con el municipio, y sobre todo cuando pensamos en los desafíos que se plantean para inaugurar una institucionalidad que efectivamente incluya a las mujeres populares en la gestión comunitaria, es necesario hacer referencia a las formas en que éstas se han organizado en los años recién pasados.

Los aprendizajes logrados y las carencias acumuladas, en ese período, son la base experiencial y subjetiva para encarar los desafíos de hoy.

Durante los años de permanencia de la dictadura militar, el contexto se caracterizó por la exclusión política, económica y social, particularmente para los más pobres; el Estado, agudizó su dimensión asistencial y desarrolló una política de subsidiaridad y de asignación individual de beneficios a los más pobres.

Todo vestigio de organización, de gestión colectiva, de interlocución con la comunidad fue descartado. El Estado era un ente ajeno y lejano, aunque sin duda omnipresente, en su rol represivo y de adoctrinamiento.

Las mujeres, en este difícil contexto, no se quedaron en sus casas. Pese al miedo, a la represión y a la enorme crisis que afectaba directamente la sobrevivencia e integridad de sus familias, salieron activamente a buscar formas de resistir la situación.

Es importante señalar que el ejercicio y experiencia ciudadana de las mujeres, al momento del golpe, era bastante incipiente. En Chile, la ciudadanía para las mujeres se obtuvo recién en 1949.

Con el inicio de la dictadura, las mujeres solo alcanzaron a vivir 24 años ejerciendo su ciudadanía. Tiempo insuficiente, si se considera que este ejercicio se caracterizó por su formalidad, ligado solo al voto, particularmente en el caso de las mujeres, que después de haber conseguido su condición de ciudadanas, volvieron a sus casas, esperanzadas en las ofertas de cambio social y libertad que ofrecían los partidos de izquierda y de centro tradicionales.

El ejercicio y experiencia ciudadana de las mujeres, al momento del golpe, era bastante incipiente. En Chile, la ciudadanía para las mujeres se obtuvo recién en 1949

La salida de la mujer al mundo público se realiza, sin embargo, en un espacio local, conocido, que es para las mujeres, como moverse en su propia casa. Es precisa y paradójicamente la ausencia del Estado, lo que facilita el accionar de las mujeres

Su experiencia, entonces, no solo fue escasa, sino marcada por una modalidad donde la participación real estuvo ausente.

El golpe militar, por tanto, de nuevo deja interdicta la ciudadanía de las mujeres. Sin embargo, la sobrevivencia, las emergencias, la defensa de la vida, obligaron a las mujeres a salir de sus casas y buscar apoyo y solidaridad en sus barrios y poblaciones.

Históricamente, las mujeres chilenas se han caracterizado por salir de sus hogares en épocas de crisis. Este fenómeno, por tanto no es novedoso. Lo que aquí sin embargo es nuevo, es el hecho que lo hacen en un contexto de represión, y absolutamente solas. Con total autonomía de partidos o fuerzas políticas que articularan o condicionaran su quehacer e iniciativas de organización y resistencia. **Esta salida de la mujer al mundo público se realiza, sin embargo, en un espacio local, conocido, que es para las mujeres, como moverse en su propia casa. Es precisa y paradójicamente la ausencia del Estado, lo que facilita el accionar de las mujeres.**

El ámbito local es el espacio por excelencia de las mujeres. Es un espacio no solo familiar y cercano: en él se desarrollan con más facilidad redes y sistemas de autoayuda que se sustentan en la cultura comunitaria-vecinal, caracterizada por la solidaridad y las relaciones personales.

La situación de emergencia, que ponía en peligro la sobrevivencia familiar, permitió e hizo que se expresara el "saber hacer" de las mujeres. El saber acumulado en la experiencia cotidiana, de reproducción social y material de la vida doméstica barrial y comunitaria.

Así, inicialmente motivadas por la sobrevivencia, las mujeres fueron creando grupos y organizaciones de diverso tipo: de subsistencia, ligadas a la alimentación, salud, vivienda, educación y políticas, y otras ligadas a los derechos humanos y a la lucha contra la dictadura. Más adelante surgen organizaciones y grupos de reflexión preocupados de la problemática de la mujer desde una perspectiva de género. Influyen en este

proceso las vivencias comunes y el trabajo colectivo de las mujeres que permiten abrir espacios de reflexión y aprendizaje común sobre otras dimensiones de sus vidas, vinculadas más específicamente a su condición de mujeres.

Así, las mujeres con bastante eficiencia, se apropiaron de sus barrios y haciendo gala de una gran creatividad y fortaleza construyeron redes de autoayuda, inventaron nuevas formas de organización y crearon un activo e inédito movimiento. Sin embargo, éste se caracterizó por su dispersión, por su heterogeneidad, por su carácter no jerárquico, cambiante, y autoreferido. Favoreciendo, principalmente, relaciones afectivas y de solidaridad, por sobre lógicas y relaciones políticas y/o de poder.

La distancia con la autoridad y el Estado; la carencia de una institucionalidad que normara su hacer y gestión barrial; y, la ausencia de los partidos políticos, como mediadores y puentes con el poder institucional; en definitiva, el que no existieran andamiajes políticos e institucionales, desconocidos y complicados que interfirieran en su quehacer, incentivaron y posibilitaron la participación de las mujeres en un ámbito que, como dijéramos antes, era para ellas conocido y cercano. Es importante señalar que, en este período, fueron las ONG's las que cumplieron un rol de apoyo, acompañamiento y asesoría a las mujeres.

La reflexión y procesos de toma de conciencia acerca de su condición y discriminación fueron procesos bastante estimulados por estos agentes externos. La presencia de las ONG's fue sin duda clave, no solo para consolidar y estimular la reflexión y organización de la mujer; sino también quienes -junto a la Iglesia Católica- aportaron recursos materiales para las distintas iniciativas de apoyo a la subsistencia.

Los aprendizajes:

De las urgencias al protagonismo social

Aun cuando, podríamos caracterizar la experiencia de las mujeres, en el período de dictadura como una experiencia que no tuvo relación directa con el

quehacer político nacional, ni se dio en los marcos tradicionalmente establecidos para la lucha reivindicativa social o política, las mujeres acumularon una experiencia importante de quehacer público que antes no habían experimentado.

Los aprendizajes y competencias sociales más significativos adquiridos en ese período, se pueden enumerar como sigue:

1. Revalorización de la organización y quehacer colectivo como herramientas útiles y eficientes para hacer frente a problemas concretos. Esta experiencia da legitimidad a su participación, y reconocimiento social frente a los otros y ante sí misma.
2. Creación de pequeños grupos o espacios de reflexión donde se gestan procesos de autovaloración, desarrollo personal y conciencia de género: en un contexto de crisis y extrema exclusión social las mujeres crean espacios para reflexionar y compartir diversos problemas vinculados a su condición de mujeres.

Así, la problemática de la mujer chilena se hace visible. Además, la crisis "visibiliza" otros diversos problemas, en particular aquellos referidos a la discriminación y sobre-explotación de la mujer en el trabajo: la pobreza se feminiza y se hace explícita recargando a la mujer con doble o triple jornada de trabajo; por otra parte y en relación a lo anterior, se agudiza la violencia intrafamiliar, producto de la situación de crisis y el cambio de roles al interior de la familia. En definitiva, problemas tradicionalmente considerados como personales y privados al ser socializados no solo se hacen públicos sino que se transforman en sus significados y dimensiones. (Lo privado adquiere una dimensión política).

Problemas tradicionalmente considerados como personales y privados al ser socializados no solo se hacen públicos sino que se transforman en sus significados y dimensiones

3. Desarrollo de redes o coordinaciones orgánicas (más amplias que el pequeño grupo u organización), desde donde es posible ganar reconocimiento y fuerza para plantearse frente a otros.
-

4. Ejercicio democrático en las instancias creadas, que favorecen la participación, la expresión, y la co-responsabilidad entre sus participantes.
5. Desarrollo de liderazgos y dirigencias sociales o políticas (aparecen mujeres líderes que reivindican en su discurso y quehacer la problemática de la mujer).
6. Reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad de las mujeres (por tanto aceptación de intereses y necesidades distintas, entre sus iguales).
7. Se aprende a "hacer", a gestionar, y no solo a "pedir" (de "asistidas", las mujeres se posicionan como "sujetos"). Valoración de sus competencias y posibilidades sociales y políticas.
8. Construcción de un "nosotras": Aparecen elementos de identidad colectiva, que da fuerza y contenido a su quehacer.

Con todo, lo que básicamente, unió a las mujeres y les dio identidad como grupo social, fue la lucha contra la dictadura, y la conquista de la democracia.

La identidad de género fue, pese a los diferentes procesos descritos, aun débil como para prefigurar un movimiento que trascendiera dicha coyuntura y se mantuviera en el tiempo, con propuestas políticas que apuntaran a la incorporación real de la mujer al ámbito de las decisiones públicas.

Obviamente este proceso adoleció de carencias importantes principalmente referidas a los aprendizajes de las mujeres respecto del quehacer en el mundo público.

Los principales aspectos que estuvieron ausentes de esta experiencia, a nuestro juicio fueron los siguientes:

1. No hubo vínculos ni interlocución con el poder institucional (municipio, juntas de vecinos).
2. No se formuló una demanda de género, sistemática y consistente, que legitimara -posteriormente- un proyecto o propuestas de

La identidad de género fue, pese a los diferentes procesos descritos, aun débil como para prefigurar un movimiento que trascendiera dicha coyuntura y se mantuviera en el tiempo, con propuestas políticas que apuntaran a la incorporación real de la mujer al ámbito de las decisiones públicas

cambio desde las mujeres populares al Estado, al gobierno y a la sociedad.

3. No se diseñó una propuesta que, desde las mujeres populares, permitiera institucionalizar y legitimar formas de organización y participación, que reconociera a la mujer como actor o grupo social.
4. No se negoció con los partidos y/o fuerzas políticas una plataforma que asegurara, para las mujeres, un programa básico que orientara a resolver sus demandas centrales.

Por tanto, durante la dictadura, hubo una experiencia significativa de organización, gestión comunitaria y conciencia de género, de parte de las mujeres populares. Sin embargo, faltó una estrategia política más clara que transformara esa experiencia en una fuerza social y política capaz de permanecer en el tiempo. **Faltó además y quizás esta fue la debilidad más importante, elaborar una demanda más consistente y articulada que se constituyera en un proyecto o en una propuesta de cambio desde las mujeres a la sociedad en su conjunto.**

En el caso de la mujer, la gran tarea y desafío es la de crear canales y formas para su incorporación efectiva en la vida pública y en la construcción democrática

Recuperación democrática 1990-1992

La recuperación democrática en Chile pone a la orden del día, entre otros, el tema de la participación. Entendida ésta como la incorporación de los diversos sectores y grupos sociales a la gestión, desarrollo y democratización del país.

En el caso de la mujer, la gran tarea y desafío es la de crear canales y formas para su incorporación efectiva en la vida pública y en la construcción democrática.

El desafío que se presenta es la ampliación de los espacios de gestión y participación. En definitiva, el de recuperar y ejercitar ciudadanía.

Para las mujeres, la ciudadanía no solo implica ser reconocida como grupo social, sino sobre todo, ser incluida en el ámbito del poder y las decisiones públicas. Ambito en el cual, históricamente, la mujer

ha estado fuera o incluida de modo parcial o coyuntural.

En Chile, el cambio de escenario, después del plebiscito, entre otras cosas permite aprobar la "Reforma Constitucional Municipal y Regional". Los aspectos más relevantes de esta reforma dicen relación con la elección popular de alcaldes y concejales y ampliación de los espacios para una mayor participación ciudadana en el ámbito comunal. Para ello se crean el Concejo Municipal y el Consejo Económico Social. Estas instancias modificarán la estructura municipal, permitiendo que no solo se elijan las autoridades municipales, si no que las organizaciones territoriales y funcionales puedan elegir representantes ante el municipio.

En definitiva se abre una posibilidad nueva, de participación y poder para las organizaciones en general, y por tanto para las mujeres.

¿En qué están hoy día las mujeres y sus organizaciones?

El contexto descrito augura buenas posibilidades. Sin embargo, el proceso que han vivido las mujeres organizadas ha dejado perplejos a muchos. Con la llegada de la democracia, las energías y las voces de las mujeres parecen haber vuelto a sus casas, a esperar u observar el devenir del tiempo y del proceso democrático. Sin duda, el nuevo escenario es un escenario de transición y las mujeres, más que haber vuelto a sus casas, experimentan también una situación compleja y poco clara. Un escenario donde las ofertas y/o la voluntad política expresada tiene los límites que impone una institucionalidad autoritaria aún vigente, es por ello un escenario plural, activo políticamente, pero aún en proceso de democratizarse, y de operar en consecuencia.

La democracia, en efecto, pone en nuestro país temas y problemas antes invisibles o no reconocidos, entre ellos, el tema y la problemática de la mujer. Ciertamente, esto no ha sucedido gratis. El tema de la

En Chile, el cambio de escenario, después del plebiscito, entre otras cosas permite aprobar la "Reforma Constitucional Municipal y Regional"

El tema de la discriminación de la mujer, forma parte hoy de la agenda pública, en parte, por los esfuerzos desplegados por las propias mujeres para hacerse visibles ellas y los problemas vinculados a su subordinación; de otra parte, hoy día las mujeres se han incorporado al sistema político

discriminación de la mujer, forma parte hoy de la agenda pública, en parte, por los esfuerzos desplegados por las propias mujeres para hacerse visibles ellas y los problemas vinculados a su subordinación; de otra parte, hoy día las mujeres -aunque de manera muy minoritaria- se han incorporado al sistema político. Incluso existe un organismo a nivel ministerial (SERNAM)¹, y en consecuencia una ministro-mujer. A nivel parlamentario, hay 7 mujeres de un total de 120 diputados y dos mujeres en un total de 38 senadores.

Frente a las próximas elecciones municipales², el 17% de los candidatos a concejales son mujeres.

Sin embargo, en niveles de base (de las organizaciones y grupos), la participación e injerencia de las mujeres en este debate público es escasa o inexistente. Quienes debaten son las cúpulas políticas tradicionales, no las mujeres ni sus organizaciones de base barriales y comunales.

El escenario actual, entonces, caracterizado por la presencia activa de los partidos, por la competencia electoral, los arreglos políticos y la repartición del poder, dejan a las mujeres anonadadas, sin respuesta ni conducta política.

En efecto, nuevamente hoy, en Chile se está frente a un escenario en que las mujeres no saben moverse. Si bien existe por parte del gobierno la voluntad política y la decisión de abrir la participación social y descentralizar efectivamente el poder, esto aún no sucede. Se está en un momento de transición.

Lo que por el momento existe son las viejas y tradicionales formas de hacer política, en un escenario limitado aún institucionalmente: revivió al Estado, florecieron los partidos y reapareció el poder institucional en ámbitos y expresiones diversas, pero en dinámicas a las que solo acceden los tradicionales actores políticos.

El mundo público, del poder y la política, se mantiene por el momento, extraño y lejano en particular, para las mujeres chilenas.

El mundo público, del poder y la política, se mantiene por el momento, extraño y lejano en particular, para las mujeres chilenas.

1. Servicio Nacional de la Mujer

2. Las elecciones de junio pasado, (n. de r.)

Nos encontramos así frente a una suerte de distancia ante la esfera del poder central, donde las mujeres organizadas, trabajadoras o cualquiera sea su condición, no se sienten representadas ni escuchadas.

Los municipios, por su parte, no han logrado ni pueden aún incorporar a las mujeres y sus organizaciones en espacios de interlocución, participación o decisión. Aún se vive en un sistema de transición donde no existen espacios ni formas establecidas para la participación. Aunque, ciertamente, la esperada reforma inaugurará y regulará este proceso a corto plazo, abriendo nuevos desafíos para la participación e inclusión de la mujer en el gobierno local y en el desarrollo comunitario.

Relaciones municipio-organizaciones de mujeres

El municipio, en su nueva forma, descentralizada y con la voluntad política de ampliar la participación ciudadana, requiere encontrar una modalidad que, efectivamente, posibilite integración e interlocución con las organizaciones de mujeres.

Sin duda no basta la voluntad para lograrlo. El municipio, como expresión de poder local, requiere en primer lugar, rediseñar su tradicional relación con las organizaciones y, en particular con las de mujeres.

La reforma y la próxima elección del Consejo Económico Social, posibilitará, la representación de las organizaciones ante el municipio. **Sin embargo, lo que se hace necesario incorporar no es solo la representatividad de las mujeres, sino redefinir la valoración y el rol que se le atribuye a la organización y a las mujeres en el desarrollo local.**

Implica en este caso, romper con la tipificación de la mujer como objeto receptor y/o demandante de beneficios o políticas sociales.

La representación de las mujeres organizadas pierde valor e importancia política si no cambia la concepción y valoración del sujeto mujer; así como también, la

El municipio, como expresión de poder local, requiere en primer lugar, rediseñar su tradicional relación con las organizaciones y, en particular con las de mujeres

La incorporación de la mujer abrirá la gestión comunal a otros problemas: sicosociales, culturales, ambientales, que son los que hoy tienen mayor convocatoria y preocupan a hombres y mujeres

percepción de sus demandas y problemas específicos. Las mujeres no desean solo votar y tener un espacio para plantear sus demandas. Las mujeres necesitan incorporarse a la gestión y toma de decisiones, al diseño y planificación de políticas y a la resolución de los problemas sociales.

De este modo, la incorporación de la mujer abrirá la gestión comunal a otros problemas: sicosociales, culturales, ambientales, que son los que hoy tienen mayor convocatoria y preocupan a hombres y mujeres.

La mujer como actor de una ciudad democrática

Las mujeres, como decíamos, están al parecer en transición. Les cuesta en el escenario actual, de transición también, y por tanto complicado, burocrático, competitivo, hacerse un espacio, y levantar voces y demandas.

Sin embargo, creemos que las condiciones después de las elecciones municipales serán óptimas, o al menos mejores, que en otros escenarios políticos ya conocidos, donde las mujeres tuvieron escasas o ninguna posibilidad para acceder a la participación y a la gestión de políticas desde el municipio.

Por ello, se plantean algunas interrogantes o desafíos que ambos, municipio y organizaciones de mujeres, debieran enfrentar con seriedad, porque en definitiva, lo que se plantea como relevante son los contenidos y las formas que adquiere la relación del Estado con la sociedad civil o de los gobernantes con la gente y viceversa.

Desde el municipio

En primer lugar deberá, efectivamente, considerar a la mujer pobladora como un grupo social doblemente marginado, en cuanto grupo social y en cuanto género. Requiere reconocer a las mujeres como personas capaces de resolver sus problemas, de desarrollar

competencias de autogestión y aportar al desarrollo de su comunidad. La mujer deberá ser incorporada en el diseño y planificación de las políticas sociales. La organización de pobladoras no puede ser solo una red para la aplicación de programas sociales (que junto con recargarles una nueva jornada de trabajo desvirtúa el sentido de la participación).

En segundo lugar, el municipio deberá estimular la gestión colectiva de los problemas sociales y una actitud propositiva por parte de las mujeres. En este sentido, deberá preocuparse de promover modalidades de gestión grupal en la satisfacción de necesidades.

La experiencia de las mujeres en estos últimos años ha permitido desprivatizar algunos de sus problemas, convirtiéndolos en problemas sociales, esto es, que competen a los hombres y mujeres. En este contexto, el municipio deberá orientar su acción en la misma perspectiva, aportando claramente a la transformación de las desigualdades de género y con ello a la democracia.

Se trata, en definitiva, de incorporar la experiencia de las mujeres, de considerar sus intereses, de respetar sus tiempos, y darle un espacio a sus expectativas y demandas como grupo social.

En tercer lugar, el municipio deberá actuar sobre los obstáculos o barreras que al interior de la estructura municipal, puedan impedir en la práctica la participación de las mujeres organizadas.

En Chile, la actual reforma considera al menos la representación de las organizaciones, además de las juntas de vecinos -donde la mujer está también presente pero en una condición que no siempre le permite expresar la demanda e intereses de la mujer-, pues es convocada como vecina. Se trata de que la nueva institucionalidad responda efectivamente a criterios renovados de relación entre el Estado y las organizaciones de mujeres.

Por último, el municipio debe reconocer la diversidad de organizaciones y grupos de mujeres y respetar su autonomía. Las mujeres se caracterizan por crear organizaciones diversas, con sentidos y objetivos

La mujer deberá ser incorporada en el diseño y planificación de las políticas sociales. La organización de pobladoras no puede ser solo una red para la aplicación de programas sociales

El municipio deberá actuar sobre los obstáculos o barreras que al interior de la estructura municipal, puedan impedir en la práctica la participación de las mujeres organizadas

El Estado, debe procurar estimular y legitimar las organizaciones de las mujeres, cualquiera sea su carácter, respetar su autonomía y crear canales expeditos y efectivos para su interlocución y participación

disímiles, que responden a lógicas también diversas. La autonomía de estas instancias ha sido un importante logro alcanzado por las mujeres. El Estado, entonces, debe procurar estimular y legitimar las organizaciones de las mujeres, cualquiera sea su carácter, respetar su autonomía y crear canales expeditos y efectivos para su interlocución y participación.

Deberá en esta perspectiva, además y esto es muy importante, asignar recursos, dando prioridad a iniciativas que propendan al desarrollo de la mujer y a transformar su situación de discriminación y subordinación. En este sentido, políticas, programas y medidas que tengan presente los intereses y expectativas de las mujeres son claves para crear condiciones que hoy no existen.

Por ejemplo, medidas concretas que adecúen los servicios a las necesidades de las mujeres, sus principales usuarios, en horarios que permitan atender a la mujer que trabaja fuera del hogar y que consideren el tiempo de las mujeres ocupado en el trabajo doméstico. Programas de recreación y deportes. Programas de nivelación de estudios y capacitación técnica dirigidas a dueñas de casa, mujeres jóvenes o trabajadoras. Programas de sexualidad y trabajo corporal. Apoyo para la creación de "casas" o espacios físicos para que las mujeres organizadas, trabajadoras o dueñas de casa, puedan tener un espacio propio, autónomo, desde donde capacitarse u organizarse. Creación de áreas verdes y plazas. Consultorios jurídicos, apoyo psicológico y campañas que ayuden a visibilizar problemas como la violencia intrafamiliar, el acoso sexual, el embarazo adolescente, la drogadicción, etc.

Desde las mujeres y sus organizaciones

Las mujeres, en este nuevo escenario, tienen enormes posibilidades de incorporarse activamente en la gestión y planificación local.

En efecto, el nuevo escenario municipal tiene ventajas comparativas para las mujeres: por una parte, las

formas que va a asumir la descentralización permite dar visibilidad al poder. El poder deja de ser un ente lejano, cupular, distante. En este caso, el poder es más compartido, se expresa en un ámbito territorial más familiar, conocido por las mujeres.

De otra parte, el ámbito local con una institucionalidad democrática, resulta para las mujeres un espacio viable de ser apropiado. La experiencia cotidiana de las mujeres, sus aprendizajes, pueden ser aplicables en un espacio local, pueden además constituir allí un aporte visible. Los vínculos y relaciones son más directas, con rostros más cercanos.

En segundo término, el ámbito local permite el ejercicio del poder tras acciones concretas, que responden a problemas o necesidades que tienen que ver con la vida cotidiana de los pobladores(as). Cuestión en la cual las mujeres tienen experiencias y han mostrado habilidad y eficiencia.

En definitiva, un espacio local, -que tiene voluntad política de democratizarse- garantiza mejor las demandas o intereses de las mujeres. Sin embargo, estas ventajas que presenta el municipio hoy día, requieren también y muy especialmente de estrategias y propuestas desde las mujeres. Las mujeres necesitan expresar una actitud activa y propositiva. Las mujeres necesitan poder, necesitan legitimidad social, reconocimiento de su condición de ciudadanas y actores sociales.

En este sentido, toda actitud que estimule procesos de capacitación y formación de dirigencias políticas y sociales, o programas que promuevan la conciencia e identidad de género en las mujeres o que desarrollen su capacidad de gestión, desde una perspectiva de género, son de vital importancia.

Nuestra experiencia nos muestra que a nivel territorial, local, estos procesos de desarrollo, que otorgan a las mujeres legitimidad y reconocimiento social, requieren de ciertas condiciones materiales y subjetivas que hacen más factible y viable estas experiencias y procesos de desarrollo.

La experiencia cotidiana de las mujeres, sus aprendizajes, pueden ser aplicables en un espacio local, pueden además constituir allí un aporte visible. Los vínculos y relaciones son más directas, con rostros más cercanos

Toda actitud que estimule procesos de capacitación y formación de dirigencias políticas y sociales, o programas que promuevan la conciencia e identidad de género en las mujeres o que desarrollen su capacidad de gestión, desde una perspectiva de género, son de vital importancia

Es también responsabilidad del Estado y de los gobernantes generar condiciones favorables y dar apoyo concreto para estimular la participación y enfrentar la discriminación y desigualdad que afecta particularmente a las mujeres más pobres

Estas dinámicas y procesos no surgen ni se desarrollan tan fácil ni naturalmente. No se les puede pedir solo a las afectadas conciencia y decisión para luchar por sus problemas y demandas, e irrumpir con éxito en espacios en los cuales ha habido tradicionalmente enormes resistencias. **Es también responsabilidad del Estado y de los gobernantes generar condiciones favorables y dar apoyo concreto para estimular la participación y enfrentar la discriminación y desigualdad que afecta particularmente a las mujeres más pobres.**

En este sentido, en nuestro país hay iniciativas que han sido sumamente exitosas para favorecer este proceso de desarrollo y protagonismo de las mujeres pobladoras. Nos referimos a la experiencia de las "Casas de la Mujer". Estas, como su nombre lo indica, son espacios físicos, especialmente habilitados, de encuentro, capacitación, formación, recreación, para las mujeres -cualquiera sea su condición- de un barrio o población específica.

Las Casas las dirigen y administran las mujeres, se convierten en una organización que cuenta con el apoyo y asesorías de ONG's y eventualmente del municipio.

La experiencia muestra que, en aquellos barrios donde ha sido posible la existencia de una "Casa de la Mujer", el poder y legitimidad de las mujeres a nivel barrial es significativa.

Las Casas otorgan peso a las mujeres y -lo más importante- refuerzan su identidad y les otorgan poder. Las mujeres se agrupan, sienten su fuerza, su peso específico, tienen un lugar propio desde donde establecer interlocución con otros, se reconocen, rompen con la dispersión, con el anonimato, en definitiva, aparecen y se hacen visibles en el ámbito local.

Para los municipios, las "Casas" han sido también una experiencia que les ha posibilitado canalizar e implementar mejor sus programas, en un proceso conjunto de trabajo e interlocución con las mujeres. Las relaciones que se establecen son más horizontales;

las mujeres, desde este espacio, logran también una posición que genera relaciones dialógicas, donde la negociación, las demandas y los conflictos se dan en condiciones más igualitarias.

A modo de síntesis

El municipio puede convertirse en una instancia clave para democratizar los barrios y comunas. Tienen las oportunidades de utilizar su empeño, su poder y sus recursos para mejorar la vida concreta, cotidiana de los ciudadanos(as) que más lo necesitan.

Sin embargo, es tarea compartida del municipio y de las organizaciones de mujeres buscar modalidades y estrategias para promover la participación democrática y mejorar la calidad de vida de las mujeres y sus organizaciones.

El estado no puede convertirse en el intérprete o el alma de las mujeres. Y de otra parte, son las mujeres quienes, desde la sociedad civil, desde su movimiento, deben expresar sus demandas, sus conflictos y sus propuestas. Ambos, estado, municipio y mujeres, tienen intereses y lógicas de acción distintas. Ni a unas ni a otros se les puede pedir responder a los intereses y necesidades del otro. El conflicto y las negociaciones serán naturalmente la forma habitual de relación, aún cuando, ciertamente habrá áreas que susciten acuerdos y colaboración.

Para finalizar, queremos reiterar que la comuna y más particularmente los barrios, son espacios privilegiados desde donde habilitar y hacer más humana la vida de hombres y mujeres. Son ámbitos desde donde se puede, de manera más efectiva, terminar con la segregación de los espacios, reflejo de las desigualdades y opresiones de género.

Las mujeres, por su parte, desde su experiencia ligada a la vida cotidiana, podrían ser sujetos en la construcción de sus barrios y crear así otros espacios y realidades que las expresan y devuelvan su dignidad.

Es tarea compartida del municipio y de las organizaciones de mujeres buscar modalidades y estrategias para promover la participación democrática y mejorar la calidad de vida de las mujeres y sus organizaciones

La obra de crear nuevas relaciones entre hombres, mujeres y niños, que reflejen una convivencia más humana y democrática, necesita, sobre todo, del aporte de mujeres que, si de algo saben, es de proveer de humanidad la vida de todos los días.

Notas Bibliográficas

- Teresa Valdés. Mujeres latinoamericanas en cifras, avances de investigación en Chile. (Flaeso).
 - Teresa Valdés y Marisa Weinstein. Mujer popular y participación: propuestas y desafíos. (Flaeso).
 - Loreto Bravo. Periódico mensual de la Mujer. La mujer en las próximas elecciones.
 - Gloria Torres "Conociendo Nuestro Municipio". Material para la participación comunal. (CIDE)
-

Gobiernos locales, comunicaciones y desarrollo

**Bases para una propuesta
de desarrollo institucional
desde la perspectiva de género
El caso del distrito de
Independencia en Lima, Perú.**

Hernán Chaparro
Facultad de Comunicaciones
Universidad de Lima-Perú
Patricia Portocarrero
Centro Flora Tristán
Perú

Introducción

La presente reflexión se ha construido sobre parte de los resultados de una consultoría realizada por encargo de USAID-Washington cuyo objetivo era evaluar, desde una perspectiva de género, las diferentes modalidades de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones del gobierno¹.

El encargo original, que consistió en evaluar desde la perspectiva mencionada un proyecto de ley elaborado por el Instituto Libertad y Democracia (ILD), conocido como "Democratización de Decisiones de Gobierno" (en adelante DDG), fue modificado por el equipo consultor considerando que la ley no estaba todavía en vigencia y que el espacio de relación Estado-sociedad más favorable a la participación ciudadana, en especial para las mujeres, es el que se desarrolla en los gobiernos locales (municipios). Existe literatura (Dietz, 1986) que señala cómo la participación política toma otro significado cuando se considera la relación de los ciudadanos no solo con el gobierno central y los países, sino también con las labores de carácter comunitario-local.

El desde de conocer mejor el proceso de comunicación que se establece entre el gobierno local y la ciudadanía parte de una revisión del significado que tiene el concepto de "opinión pública". De manera cotidiana, se entiende como "lo que el público opina" (que es susceptible de medición a través de encuestas) o, simplemente, "el público" (por ejemplo, cuando los comunicados se dirigen "a la opinión pública"). En estos casos, el término solo indica la existencia de un grupo, **el resultado de una sumatoria de opiniones** o de un conjunto social que **solo interesa como receptor de mensajes**. El **punto de vista** que nos interesa revelar acá nos invita a fijar la mirada **sobre los procesos de comunicación política que se establecen entre los ciudadanos que opinan, diferenciados según género, clase y otros, y las personas que toman decisiones al interior del Estado.**

Estudiar este proceso no descarta la utilización de encuestas u otras técnicas de recolección de información. Lo importante es considerar que estos

1. El grupo consultor estuvo conformado por Patricia Portocarrero (coordinadora), Hernán Chaparro, Roxana García Bedoya, y Roxana Favero.

Considerando que la reforma y desarrollo de las instituciones en el Perú exigen una serie de cambios en las estrategias comunicativas, nos preguntamos lo siguiente: la interacción que se establece entre el Estado y los ciudadanos cada vez que se tiene que tomar una decisión política, ¿varía de acuerdo al género del interlocutor?

solo son instrumentos que aportan los insumos básicos para la construcción de nuestro objeto de conocimiento. Este último es concebido como un proceso de interacción comunicativa entre los mismos ciudadanos y entre estos y el Estado. Confundir el proceso de interacción comunicativa que supone esta perspectiva, con los resultados de encuestas de opinión, implicaría confundir técnica y objeto de estudio y dejar de lado el problema vital: los procesos y mecanismos de comunicación que se establecen entre el Estado y la ciudadanía. Consideramos que la solución de este problema es fundamental para la construcción de la democracia en el Perú.

Por lo demás, considerando que la reforma y desarrollo de las instituciones en el Perú exigen una serie de cambios en las estrategias comunicativas, nos preguntamos lo siguiente: la interacción que se establece entre el Estado y los ciudadanos cada vez que se tiene que tomar una decisión política, ¿varía de acuerdo al género del interlocutor? ¿Las mujeres y los hombres establecen modalidades semejantes de interacción con su respectivo municipio distrital? Si no es así, ¿en qué consisten estas diferencias?

En síntesis, rescatando los aportes del Interaccionismo Simbólico sobre el tema (Blumer, 1981) nos parece mejor considerar la "opinión pública" como el proceso de interacción comunicativa que se realiza, en primera instancia, entre el Estado (en este caso el gobierno local) y la ciudadanía, y, en segundo término, entre la ciudadanía en general, con el objetivo de tomar decisiones políticas. Este proceso implica interacciones, no solo entre funcionarios del gobierno local y vecinos, sino al interior mismo de la comunidad entre organizaciones y vecinos.

Abordar el mismo problema desde un enfoque de género supone estar alerta cuando se utiliza la palabra "ciudadano". Plantea la necesidad de considerar la construcción de nuestra democracia de tal forma que no excluya ni los intereses ni los derechos de una u otra clase, de uno u otro sexo. Pusimos especial interés en los derechos de las mujeres que, tradicionalmente, han sido los más desconocidos. Ello suponía estar alerta a

los modos diferenciados de organización comunitaria y formas de comunicación que se desarrollan entre el municipio y los hombres y mujeres organizados así como con los no organizados.²

En conclusión, tomando en cuenta la redefinición realizada: del concepto de "opinión pública" y considerando la importancia de diferenciar el rol de cada género al interior de los diversos procesos sociales, el trabajo consistió en un primer acercamiento a la comprensión de los procesos de comunicación que se establecen entre los gobiernos locales, las mujeres y los hombres de una comunidad (de manera individual y a través de sus organizaciones) cuando se trata de tomar decisiones sobre asuntos de su interés.

El trabajo de campo se desarrolló entre septiembre de 1991 y febrero de 1992 en el distrito de Independencia, ubicado en el Cono Norte de Lima. Se realizaron entrevistas grupales a mujeres y varones; entrevistas individuales a funcionarios municipales y dirigentes de organizaciones vecinales y "femeninas"; y, por último, se aplicó una encuesta a una muestra representativa de 600 personas, mitad de las cuales eran mujeres.

Se escogió el distrito de Independencia por haber sido previamente centro de algunas experiencias de participación ciudadana en toma de decisiones. Más allá de las preguntas que realizamos sobre el tema en sí, pudimos conocer de cerca la forma en que los miembros de una zona del distrito aceptaron participar en un ejercicio concreto: el proyecto de Registro Predial organizado por el Sistema de Registro Predial, ILD y el municipio de Independencia. Todos estos elementos nos permitieron tener conocimiento de las actitudes así como de la interacción comunicativa que se estableció entre las mujeres y los hombres del lugar así como entre ellos y los funcionarios municipales (varones en su mayoría). Evaluar la situación tomando en consideración los intereses de cada género y los diferentes modos de interacción establecidos, constituyó para nosotros un prerrequisito fundamental para la elaboración posterior de un plan de desarrollo institucional.

Evaluar la situación tomando en consideración los intereses de cada género y los diferentes modos de interacción establecidos, constituyó para nosotros un prerrequisito fundamental para la elaboración posterior de un plan de desarrollo institucional.

2. Es conocida la diferenciación que se hace entre organizaciones de carácter territorial y funcional (Díaz Albertini, 1989), así como la observación de algunos autores sobre la división por género que esa tipología implica debido a la participación mayoritaria de varones en las organizaciones territoriales o vecinales y de mujeres en las funcionales o de sobrevivencia (Backhaus, 1988).

El distrito de Independencia: Características generales

En el Cono Norte de Lima, la capital, muy cerca del centro de la ciudad, se encuentra Independencia, distrito de carácter popular fundado en 1960. En la actualidad, éste constituye el distrito de menor extensión en todo el Cono. Del total de área disponible, solo el 40% ha podido ser ocupada por 185.000 habitantes, 49% de los cuales son mujeres. El resto del territorio está ocupado por escarpados cerros. En la actualidad el distrito afronta serios problemas de tugurización y hacinamiento debido a lo reducido de su área y a la presión sobre el espacio, resultado del crecimiento demográfico y la presencia de jóvenes que se van haciendo adultos y reclaman para sí un lugar donde vivir.

Según el censo de 1981, Independencia era un distrito caracterizado por la presencia de gran cantidad de obreros (42.6%) y trabajadores independientes (25%). Es probable que en la actualidad, debido a la crisis por la que atraviesa el país, este último grupo haya aumentado sustantivamente y el primero disminuido. En cuanto a los niveles de escolaridad característicos de la zona, el 78% de la población -hombres o mujeres- tenía educación primaria, pero solo un 37% secundaria. Una encuesta realizada por el CIPEP al respecto, subraya que un 15% de las mujeres eran analfabetas y un 35% analfabetas funcionales.

Sobre la organización política y popular, Independencia se caracteriza por un predominio de la izquierda. Desde que se establecieron las elecciones demográficas, los alcaldes elegidos han sido partidarios de la agrupación denominada Izquierda Unida.

En el municipio, existen dos oficinas responsables de la comunicación con los vecinos: la Oficina de Participación Vecinal y la de Relaciones Públicas, que apoyan al alcalde en su relación con los miembros de la comunidad.

Por su parte, las organizaciones populares existentes en la zona responden a los tipos ya conocidos: las

En el municipio, existen dos oficinas responsables de la comunicación con los vecinos: la Oficina de Participación Vecinal y la de Relaciones Públicas, que apoyan al alcalde en su relación con los miembros de la comunidad

llamadas vecinales o territoriales y las funcionales. Las primeras, de carácter mixto, pero predominantemente masculinas, han sido -tradicionalmente- las encargadas del acceso al suelo, a la vivienda y a los servicios; las segundas, compuestas en su mayoría por mujeres y surgidas como respuesta a la crisis, se dedicaron, inicialmente, a las tareas de sobrevivencia, rebasando hoy por hoy, el papel que se les asignaba.

Para los fines del trabajo agrupamos las organizaciones donde participaban mujeres (comedores, clubes de madres, vaso de leche, salud) en un solo rubro denominado "organizaciones femeninas" y a las territoriales las denominamos "organizaciones vecinales". Es necesario señalar que estos dos tipos de organización no eran las únicas, también estaban las asociaciones de padres de familia (APAFAS) y las de pequeños empresarios junto a algunas otras. No las consideramos en este análisis por congregarse a un número poco significativo de la población.

Cabe por último destacar que el distrito se divide en cinco zonas una de las cuales, la más antigua, se denomina Pampa de Cuevas o Independencia; fue allí donde se llevó a cabo el trabajo de campo. En esta zona, según los entrevistados, era donde se concentraba buena parte de las decisiones sobre el distrito. Además, allí se ejecutó, como dijéramos, un programa de registro predial que nos permitió ver, en parte, el modo de comunicación que se establece entre gobierno local y ciudadanos al momento de tomar decisiones.

La percepción de la democracia

Para indagar sobre los procesos mismos de interacción Estado/comunidad nos pareció necesario registrar la percepción que los vecinos tenían de lo que es la democracia y las instituciones que la representan. En la encuesta, preguntamos por "las características que un país debía tener de todas maneras". El 78.9% de ellos(as) señaló como vital "que la población esté organizada", coincidiendo en esta opción, igual porcentaje de hombres y de mujeres. La alternativa

El énfasis puesto en la organización ciudadana traduce la desconfianza de la población hacia cualquier otro tipo de institución y organización que no sea la propia

"elecciones" concitó el 42.1%, porcentaje bastante alejado de la primera alternativa. Aquella opción que proponía "que todos tengan para cubrir sus necesidades" nos sorprendió ubicándose en un penúltimo lugar pese a las deprimidas características socioeconómicas de la zona de estudio.

El énfasis puesto en la organización ciudadana traduce la desconfianza de la población hacia cualquier otro tipo de institución y organización que no sea la propia. En las entrevistas grupales, tanto hombres como mujeres, expresaron también una profunda desconfianza hacia todo aquello que fuese parte del sistema político oficial.

La importancia de las organizaciones locales y la desconfianza ante el estado están presentes también en el discurso de los funcionarios del gobierno local

Considerando las diferencias de género pudimos observar que los más desconfiados eran los varones. En general, en ellos, el discurso era más politizado y crítico. En el caso de las mujeres, si bien la desconfianza permeaba su discurso, el desconocimiento y la actitud de exploración, a fin de evaluar la posibilidad de obtener algún tipo de beneficio, era también un factor de peso. Su comportamiento era más cercano a lo que actualmente se denomina una conducta pragmática respecto a la política.

La importancia de las organizaciones locales y la desconfianza ante el estado están presentes también en el discurso de los funcionarios del gobierno local. Cuando se entrevistó a uno de los miembros del municipio, éste manifestó que para ellos, como pobladores de Independencia, lo único que debería existir eran las organizaciones populares pues el municipio, parlamento y demás instituciones eran para ellos centros de corrupción y/o abuso. Es evidente que, viniendo de un funcionario estatal/municipal, esta opinión tiene repercusiones negativas considerando que le toca representar una institución que no valora. Es como si estos pobladores, con años de experiencia en la organización popular, no terminaran de encontrarle sentido a su trabajo en el gobierno local.

La desconfianza es pues, en este caso y probablemente en muchos otros, uno de los sentimientos que caracteriza la relación de los pobladores con el sistema

político y afecta, por lo tanto, la comunicación con el municipio. Esto hace que muchas veces se resistan a permitir la injerencia del gobierno local en asuntos de la organización. Cuando el municipio desea realizar alguna acción en un sector tiene que convocar a los dirigentes del mismo para consultar y, frecuentemente, esta acción no basta y es necesario realizar asambleas generales del sector para que el municipio cuente con el apoyo respectivo.

La pertenencia a organizaciones: mujeres y varones

Si recordamos el alto porcentaje de encuestados que insistió en definir como lo más necesario para un país la presencia de la población organizada (78%), cabría esperar en el mismo sentido, que el porcentaje de personas efectivamente organizadas fuera también alto. Considerando nuestro interés por la participación en la toma de decisiones, conocer el porcentaje de vecinos que pertenece a una organización era particularmente importante: la mayor parte de las veces la relación de los pobladores con el municipio no se desarrolla de manera directa sino mediada a través de las organizaciones locales y de los respectivos dirigentes.

Según nuestra encuesta solo el 50% de la población está inscrita en alguna agrupación. Del total de varones, el mayor porcentaje de participación se sitúa en las organizaciones vecinales de pobladores o sector (45%) mientras que entre las mujeres éste se da en las organizaciones femeninas (40%). Hay, sin embargo, un porcentaje de mujeres que participa en organizaciones de carácter mixto (23%), pero en ellas su presencia se restringe en ser parte de las bases o asumiendo cargos de dirección con evidente carácter subordinado (secretarías de salud, etc.). Tal vez por ello -como constataríamos luego a través de múltiples entrevistas a dirigentes(as)- las mujeres no ven en las organizaciones de pobladores una instancia que las represente cabalmente, donde puedan "dejar oír su voz" y expresar los problemas y necesidades que las

Las mujeres no ven en las organizaciones de pobladores una instancia que las represente cabalmente, donde puedan "dejar oír su voz" y expresar los problemas y necesidades que las aquejan

aquejan. Con estos datos se corrobora lo ya mencionado en el sentido que las organizaciones vecinales están manejadas por varones y las funcionales por mujeres. Incluso, los modos de organización de cada una de ellas tampoco coincide.

Si las reuniones de varones se caracterizan por el énfasis en los discursos y su carácter asambleístico, las reuniones de las agrupaciones femeninas se desarrollan en pequeños grupos donde los temas de discusión giran alrededor de las decisiones que se tienen que tomar sobre el comedor, la leche, etc.; las asambleas existen pero por ellas no discurre el grueso de las decisiones de la organización.

Las mujeres más comprometidas con la organización son las menos educadas

Vale la pena destacar que el nivel de educación se asocia en nuestra encuesta en forma inversa a la participación de hombres y mujeres. Se constata que los varones que están participando en organizaciones suelen tener mayores niveles de educación que las mujeres que también lo hacen. En el caso de las mujeres, el fenómeno es totalmente el inverso: las mujeres más comprometidas con la organización son las menos educadas. Tenemos así que el 45% de las encuestadas con un máximo de primaria pertenece a organizaciones femeninas. Ello podría deberse a que las mujeres nucleadas alrededor de las organizaciones femeninas son las más pobres, las más afectadas por la crisis y con menos oportunidades sociales.

Cuando las mujeres asumen individualmente alguna gestión ante el municipio, sus necesidades de orientación, de acuerdo a lo informado por los mismos funcionarios, son mucho mayores

Cuando el contacto se establece directamente entre el municipio y la o el vecino las estrategias registradas son diversas. Algunas mujeres señalan que ellas optan por esta alternativa porque los funcionarios municipales les hacen más caso. Los varones que señalan a las mujeres como las que realizan los trámites, argumentan que ellas tienen más tiempo durante el día, "no trabajan" y pueden acercarse al municipio. Cuando, por el contrario, se insiste en la eficacia del varón, se hace referencia a su capacidad para hacer trámites asociado a mayor educación y a un nivel de conocimiento específico. En todo caso, es cierto que cuando las mujeres asumen individualmente alguna gestión ante el municipio, sus necesidades de orientación, de acuerdo a lo informado por los mismos

funcionarios, son mucho mayores. En el caso del registro predial, por ejemplo, la mitad de los trámites los había hecho un dirigente (varón). De los llevados a cabo individualmente, el 30% fueron asumidos por mujeres y el 70% restante por hombres.

La percepción intra e interorganizacional

Para evaluar la pertinencia de un proyecto desde el punto de vista de la comunicación, estábamos interesados en saber cómo se percibían unas a otras las organizaciones de la zona y como se percibían a sí mismas. El fin era conocer sobre qué base organizativa y con qué nivel de credibilidad se debieran desarrollar los intentos de promover la participación en las decisiones municipales. Así, en la encuesta, se preguntó, a mujeres y varones por separado, por las organizaciones "que tienen una participación más democrática", aquellas "en que los dirigentes son más preparados", sobre "las que están mejor organizadas", "las que consiguen más cosas", aquellas "que no están manipuladas políticamente" y "en las que no existen malos manejos".

Al analizar las respuestas sobre el nivel de preparación que esperan de un líder local, encontramos que los varones aseguran que los más capaces están en las organizaciones vecinales (26%) y las mujeres sostienen que se encuentran en las APAFAS³. En el caso del distrito estudiado, ambas organizaciones están lideradas por varones, por lo tanto, pese a la aparente divergencia, los hombres y mujeres encuestados percibieron mayor preparación y habilidad en los varones. Esto parece estar en relación a otras variables: el modo de funcionamiento de estas organizaciones y el nivel educativo de las mujeres en comparación al de los hombres. Tanto en las organizaciones vecinales como en las APAFAS las asambleas generales son parte de la vida institucional y, para participar en ellas, las mujeres consideran que hay que saber hablar y escribir bien. Con un 11% de mujeres sin ningún tipo de instrucción frente a solo un 2% de varones en situación similar, es de esperarse

Tanto en las organizaciones vecinales como en las APAFAS las asambleas generales son parte de la vida institucional y, para participar en ellas, las mujeres consideran que hay que saber hablar y escribir bien

3. Asociaciones de Padres de Familia

Para las mujeres las organizaciones vecinales, si bien cuentan con participación femenina, funcionan con un estilo que ellas asocian a los varones

que las dificultades de las mujeres en ese sentido sean considerables.

Al evaluar los logros de cada organización, para las mujeres "las más eficaces", "las que obtienen más beneficios" son las agrupaciones femeninas, mientras que para los varones son las APAFAS. Para las mujeres una de las organizaciones más ineficaces era la organización vecinal. Esto se pudo observar también en las entrevistas grupales. Para las mujeres las organizaciones vecinales, si bien cuentan con participación femenina, funcionan con un estilo que ellas asocian a los varones y que consiste en lo siguiente: discutir mucho sobre temas ajenos a la organización, especialmente política nacional; entrar en discusiones sin fin que se caracterizan por la mutua recriminación, citar a asambleas por la noche que -en razón de lo expuesto- continúan hasta muy tarde, dificultando su participación. Finalmente, dedicarse a tomar (bebidas alcohólicas) después de la reunión es asociado a un estilo masculino que las discrimina. La percepción que tienen las mujeres de las organizaciones masculinas es diferente de la que mantienen respecto a los dirigentes varones. Es importante destacar que acá se repite un patrón observado en otra parte de la evaluación⁴: las mujeres, cuando se comparan individualmente con un hombre, tienden a ubicarse en una situación de inferioridad, sin embargo, cuando los evalúan como grupo social, la percepción de sí mismas mejora.

Cuando se trató de evaluar la percepción sobre "manipulación política", obtuvimos que un 29.8% de la muestra calificó a todas las organizaciones como "manipuladas" aunque se reconoció que las organizaciones femeninas corrían en menor medida ese peligro. Los encuestados perciben que las organizaciones que consiguen más beneficios podrían estar entre las menos manipuladas. Sin embargo, las mismas son sospechosas de malos manejos, sobre todo, por parte de los varones y de aquellos(as) que no detentan cargo alguno en su organización.

En síntesis, hombres y mujeres, con ligeras variaciones, coinciden en evaluar a las asociaciones mixtas

4. A las mujeres y hombres se les preguntaba quién había aportado más durante la invasión y construcción de la vivienda. Las mujeres siempre tendían a disminuir su participación en este proceso.

(vecinales y/o APAFAS), como las "mejor organizadas", las "más democráticas" y con "dirigentes más preparados". Sin embargo, "las menos manipuladas políticamente" y "las que consiguen más cosas" son las agrupaciones feministas. Lamentablemente, "democracia", "organización" y "preparación de líderes" asociado a las organizaciones masculinas, no está relacionado en el mundo popular a "eficacia" e "independencia", las características percibidas en las femeninas.

Queremos resaltar que la población encuestada, en general, y en particular las mujeres, reconocen en sus organizaciones la virtud de la eficiencia. No en vano -en los últimos años- ellas han sido las encargadas exitosas de la satisfacción de las necesidades básicas del conjunto más vulnerable de la población. De allí el protagonismo y menor politización que les es reconocido socialmente. Sin embargo, como veremos, la comunicación con el municipio, sobre estos y otros asuntos, es mínima.

Los temas de discusión y la toma de decisiones

En general, todos los entrevistados, hombres y mujeres, consideran que los principales problemas en sus organizaciones se deben a conflictos personales que están asociados a la injusta distribución de beneficios (¿abuso de poder?). Todos coinciden en señalar las dificultades para consolidar mecanismos de real participación democrática en sus organizaciones. Esto a pesar que, como veremos más adelante, existe una significativa participación en asambleas. Esta última actividad no parece ser una característica suficiente para garantizar la participación de los miembros de una organización en decisiones de conjunto. Vemos que tanto a nivel municipal, como respecto a sus organizaciones, se percibe ausencia de mecanismos democráticos para la toma de decisiones.

Considerando la participación al interior de las reuniones, son los varones los que más toman la palabra (71%) frente al porcentaje de mujeres que lo hace (58%). Cuando las encuestadas son mujeres que

Lamentablemente, "democracia", "organización" y "preparación de líderes" asociado a las organizaciones masculinas, no está relacionado en el mundo popular a "eficacia" e "independencia", las características percibidas en las femeninas

Tanto a nivel municipal, como respecto a sus organizaciones, se percibe ausencia de mecanismos democráticos para la toma de decisiones

Cualquiera sea la organización, el tema eje de discusión en las asambleas son los problemas del barrio o distrito: la luz, el agua, el pavimento de las calles

participan en organizaciones vecinales, esta cifra disminuye. Este dato se corrobora con lo escuchado en las reuniones grupales donde las mujeres señalan a los hombres como "los más habladores en las reuniones" pero, como ya hemos visto, no necesariamente los más eficaces.

Cualquiera sea la organización, el tema eje de discusión en las asambleas son los problemas del barrio o distrito: la luz, el agua, el pavimento de las calles. Si se analizan los temas de discusión según sexo, cabe destacar que la mayor preocupación de los varones son los problemas económicos y políticos del país (31.4%). Para las mujeres, el problema central es la subsistencia diaria (20.6%). Esta diferenciación temática por género no solo la hacen los miembros de las organizaciones sino los integrantes del gobierno municipal. Para el alcalde y los demás responsables de la relación con la comunidad, los asuntos político-comunitarios se discuten con los dirigentes de las organizaciones vecinales, donde la participación de las mujeres es mínima y secundaria. A las organizaciones de las mujeres se les convoca cuando el tema está ligado a la sobrevivencia considerando esto último como un asunto subordinado a los "reales" problemas políticos del distrito (alianzas partidarias, etc.). Los asuntos del "poder" se tratan entre hombres.

El 64% del total afirmó que las decisiones se toman por mayoría mientras un 23% subrayó que se busca llegar a acuerdos entre todos. Si los resultados se analizan por sexo, los resultados son similares. El predominio de la primera sobre la segunda opción podría dar idea del concepto de democracia que se maneja en las organizaciones. En ellas la confrontación de opiniones y el debate de propuestas planteadas por la minoría no tiene, aparentemente, cabida.

Y ustedes: ¿quieren participar?

En esta ponencia, como ya lo anunciamos, queremos destacar el real interés de la población por la participación en la toma de decisiones a nivel del gobierno municipal. Sobre esa base debería diseñarse toda

propuesta de desarrollo municipal. Cuando preguntamos por el interés en hacer llegar el propio punto de vista al gobierno local, independientemente de los temas en los cuales se quiere ser consultado y el canal a elegir, un porcentaje de personas que fluctúa entre el 50% y 70% (dependiendo del tema), pidieron ser consultadas para dar su punto de vista respecto a la elaboración de una norma municipal.

No obstante este interés, y considerando que los temas que más se discuten en las organizaciones son los problemas del barrio, un bajo porcentaje de encuestados se autodefinió como "muy informado" de las ordenanzas municipales (14.9%). El 65%, por igual en ambos sexos, se autodefinió como "poco o nada informado". Son las mujeres las que se definen como menos informadas, sobre todo si no detentan cargos. Son los hombres dirigentes los que detentan la mayor información sobre las decisiones municipales. Vemos que, respecto al municipio, no solo hay desconfianza, sino también desinformación.

A pesar de ser una población que tiene un cierto nivel de participación en sus organizaciones de base, ya sea como simples miembros o a través de la asistencia a asambleas, su información sobre lo que acontece a nivel municipal es mínima (la norma de mayor recordación fue una sobre limpieza pública que fue nombrada por el 18% de los encuestados). Que sean los dirigentes varones los que están más al tanto de lo que ocurre a este nivel es un indicador de los canales por los que circula la información municipal así como de sus límites. Se da una marcada diferencia entre la difícil pero existente participación a nivel de organización de base y la casi nula a nivel municipal.

La comunicación con el municipio, cuando se da, está mediada por el dirigente de la organización de pertenencia, mayoritariamente varón, lo cual trae como consecuencia que en la comunicación con el gobierno local, los temas que se tratan respondan a intereses masculinos.

Cuando indagamos por la posibilidad de ser escuchado, en caso hubiese la alternativa de hacerle llegar al municipio la opinión ciudadana sobre una

A pesar de ser una población que tiene un cierto nivel de participación en sus organizaciones de base, ya sea como simples miembros o a través de la asistencia a asambleas, su información sobre lo que acontece a nivel municipal es mínima

La comunicación con el municipio, cuando se da, está mediada por el dirigente de la organización de pertenencia, mayoritariamente varón

norma municipal, vemos que la mitad de los varones confía en esa posibilidad. Entre las mujeres, solo 40% sostiene que sí será oída. Esto podría estar en relación con lo que ya indicamos más arriba: la comunicación del municipio con la ciudadanía está mediada por las organizaciones vecinales, las cuales son predominantemente masculinas, lo cual deja fuera de juego, parcialmente, a las organizaciones de mujeres.

De acuerdo a lo antes señalado, tenemos que el responsable de participación vecinal y el de relaciones públicas, cada vez que desean comunicarse con la población en su conjunto, tienen por costumbre tomar contacto solo con los dirigentes de la organización vecinal. Estos últimos son quienes convocan a asambleas en su sector. A las asambleas asisten los delegados de comités de manzana o cuadra, los cuales son, normalmente, varones. Luego de informarse, estos mismos delegados convocan luego a asambleas de comité de manzana o cuadra a las cuales, generalmente, asisten varones. Bajo ese sistema de comunicación, no es extraño que los más informados sean solo los dirigentes varones de un cierto tipo de organización. Una vez realizadas las consultas, la decisión de los pobladores (léase, de los varones) realiza el recorrido inverso. En algunas asambleas están presentes dirigentes mujeres de comedores o vaso de leche pero estos casos constituyen más bien una excepción.

El problema está no solo en la limitada convocatoria del municipio, sino que las organizaciones de mujeres, por el tipo de objetivos que las reúnen, tienen un conjunto de necesidades que el gobierno local⁵, por falta de recursos, no puede afrontar.

El problema está no solo en la limitada convocatoria del municipio, sino que las organizaciones de mujeres, por el tipo de objetivos que las reúnen, tienen un conjunto de necesidades que el gobierno local, por falta de recursos, no puede afrontar.

Los interlocutores de las mujeres son muchas veces actores que están fuera del ámbito municipal: ONG's, la iglesia, el gobierno central, etc. Durante el gobierno del partido aprista, el PAD⁵ constituyó toda una red de relaciones paralelas con las organizaciones femeninas que no pasaba por el gobierno local y muchas veces tampoco por la organización vecinal. Si los recursos que a las mujeres les interesa no se encuentran en el ámbito municipal, ¿qué interés puede

5. Programas de Ayuda Directa.

haber en participar en ese espacio? El problema está en que el municipio tiene, sobre el papel al menos, la posibilidad legal de consagrarse como un espacio donde la voz de mujeres y hombres, organizados o no, se haga escuchar. Las decisiones que toma cualquier otro de los organismos mencionados no necesita tener en cuenta los intereses de sus interlocutores. Una estructura de interacción de este tipo ha llevado muchas veces a la negación de cualquier posibilidad de comunicación y ha abierto el camino a estructuras de relación clientelar o similares. Esto afecta de manera particular a las mujeres. **Es importante, por lo tanto, pensar seriamente en replantear la capacidad de gestión municipal lo cual pasa por una política de comunicación que considere aspectos de organización interna así como la relación comunicativa con la comunidad considerando las diferencias organizativas y de género en ellas presentes.**

Conclusiones

Como señaláramos al comienzo, una política de comunicación municipal es imprescindible a nivel de gobierno local pues los objetivos del desarrollo y parte de la reestructuración del Estado pasan por mejorar la participación de los miembros del distrito en la toma de decisiones en los asuntos locales, entre otros.

El énfasis en la alternativa "la población organizada" como característica necesaria para un país y sinónimo de democracia, no hace más que poner en el tapete un antiguo problema; la desconfianza de la población hacia sus instituciones políticas y en los canales típicos de interacción con los mismos. Parte de la raíz de estas dificultades se encontraría en la ausencia de una política de comunicación del Estado con respecto a sus ciudadanos.

En contraposición a lo anterior, la legitimidad y la esperanza parecen estar situadas en la gestión de las propias bases pese a los múltiples problemas que se reconocen en las organizaciones de este tipo. Estas últimas, sin embargo, no son homogéneas y la participación de la población a través de ellas está

Una política de comunicación municipal es imprescindible a nivel de gobierno local pues los objetivos del desarrollo y parte de la reestructuración del Estado pasan por mejorar la participación de los miembros del distrito en la toma de decisiones en los asuntos locales, entre otros

La participación ciudadana de hombres y mujeres es diferente y las problemáticas que concitan su interés no siempre coinciden

diferenciada por diversos motivos, entre ellos, su historia (la fecha de la invasión, etc.) y el género que predomina en la organización. Al no tomar en cuenta estos elementos, se hace notoria la ausencia de una institución capaz de nuclear las identidades locales.

En otras palabras, según los resultados obtenidos, la participación ciudadana de hombres y mujeres es diferente y las problemáticas que concitan su interés no siempre coinciden. La comunicación que se establece entre el municipio y cada una de estas organizaciones debiera discurrir por canales claramente diferenciados que recojan su heterogeneidad. En la actualidad hay una diferencia que beneficia a los varones sin considerar que quienes afrontan diversos problemas locales son las mujeres.

Si el vínculo entre estas instituciones y sus niveles de cooperación no son iguales, es imprescindible que cualquier proyecto de desarrollo y de reforma institucional (municipal) que busque integrar a varones y mujeres, diferencie ambos espacios y sus preocupaciones y se vincule con cada una ellas considerando sus características.

No tiene sentido que los municipios mantengan una estrategia de comunicación tan restringida que deje de lado a buena parte de la población femenina organizada

Es evidente que cualquiera de ambos cometidos supone un conocimiento del interlocutor en sus particularidades: formas internas de manejo de la institución, problemas y expectativas, nivel educativo de sus miembros, experiencias y modos de participación política que les son propios, sus usos y costumbres. Solo así se podrán formular políticas de comunicación pertinentes y efectivas. No tiene sentido que los municipios mantengan una estrategia de comunicación tan restringida que deje de lado a buena parte de la población femenina organizada considerando que parte de las tareas de sobrevivencia recaen sobre este sector de la población y que la democracia tiene que ser un espacio donde la ciudadanía en su conjunto, mujeres y hombres, deben estar representados.

Bibliografía

- BACKHAUS, A. La dimensión de género en los proyectos de promoción a la mujer: necesidad y reto. Fundación Naumann, Lima 1988.
 - BLUMER, H. El Interaccionismo Simbólico: perspectiva y método. Barcelona, Hora, 1982.
 - CHAPARRO, H. "Metodologías cualitativas: algunas notas desde el Interaccionismo Simbólico" en *Contratexto*, Nº 5, Universidad de Lima, 1992.
 - DIAZ ALBERTINI, J. La promoción urbana: balance y desafíos. DESCO, Lima, 1989.
 - DIETZ, H. Pobreza y participación Política bajo un régimen militar. CIUP, Lima, 1986.
 - PORTOCARRERO, P. (ed) *Mujer en el desarrollo: balance y propuestas*. IRED, Flora Tristán, Lima, 1991.
-

Gestión municipal y perspectiva de género

Angela M. M. Fontes

Economista, con Maestría en Planeación Urbana y Regional, y Asesora Técnica del Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, Río de Janeiro, Brasil.

M. Graça Neves

Administradora, con Maestría en Planeación Urbana y Regional, y Coordinadora del Núcleo de Estudios Mujer y Políticas Públicas del Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, Río de Janeiro, Brasil.

Elena Pires Ferreira
Versión en español

Presentación

Este documento tiene por objetivo poner en discusión la metodología con la cual el Núcleo de Estudios Mujer y Políticas Públicas del Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, viene trabajando y que pretende utilizar a lo largo de su participación en el Proyecto "Mujer y Desarrollo Local", coordinado por IULA - CELCADEL.

En la última década, en la literatura que aborda temas relativos a las mujeres, surgieron obras que tratan de la cuestión de género, discutiendo claramente la distinción entre género y sexo, y las relaciones de género existentes en la sociedad. En el marco de este documento, se considera la potencialidad de las administraciones locales para perfeccionar su desempeño a través de la incorporación de la perspectiva de género en el planeamiento de las acciones gubernamentales.

El documento, en su primera parte, discute los conceptos fundamentales de desarrollo, planeamiento, gestión municipal y relaciones de género, e introduce una perspectiva de género en el planeamiento.

Basado en la premisa de que la cuestión del planeamiento ya no se plantea como una responsabilidad meramente técnica sino como resultado de un ejercicio de participación y democracia, tórnase de fundamental importancia que el concepto de género sea tomado en cuenta en el momento en que se identifican problemas y se encaminan soluciones.

En este sentido, son abordadas algunas cuestiones relativas a las metodologías utilizadas en las ciencias sociales para la realización de investigaciones y estudios de caso, considerando la perspectiva de género y sus posibles momentos de interacción con la gestión municipal.

La base para la utilización de una metodología es el conocimiento de la realidad local y sus especificidades. Esto porque, para la utilización de instrumentos metodológicos, se hace fundamental el proceso de comprensión del contexto donde uno actúa. Niégase,

La cuestión del planeamiento ya no se plantea como una responsabilidad meramente técnica sino como resultado de un ejercicio de participación y democracia

La base para la utilización de una metodología es el conocimiento de la realidad local y sus especificidades

así, a propuesta de la existencia de situaciones ideales para la operacionalidad de los instrumentos y de ahí se parte para trabajar lo concreto de las relaciones vigentes.

En la segunda parte, el documento presenta la metodología adoptada por el Núcleo, con énfasis en su principal propósito: el de contribuir para que la gestión municipal contemple la adopción de la perspectiva de género en el planeamiento.

Para que se pueda pasar del conocimiento a la práctica, se impone una reflexión acerca del espacio local y su gestión. Se trabaja en el sentido de tornar visibles las relaciones sociales de género como parte integrante del universo social. Esto porque el cotidiano oculta y enmascara, en su representación, la existencia de una determinación social dada por el género y ampliada y reformulada por el sistema predominante de relaciones sociales.

Finalmente, se presentan instrumentos que se orientan a la sistematización de la propuesta metodológica y a la posibilidad de tornarla útil a los demás países involucrados en el Programa "Mujer y Desarrollo Local". Sin duda no se tiene acá la pretensión, tampoco la creencia, en la eficiencia de diseñar esquemas a ser traspuestos sin una visión crítica de las peculiaridades locales. Estos instrumentos, por consiguiente, deben ser analizados como susceptibles de ser adaptados y aplicados localmente.

Este estudio trae a escena una variable hasta el momento poco incorporada a las decisiones de políticas públicas: las relaciones de género y sus determinaciones sociales y espaciales en la gestión municipal

Este estudio trae a escena una variable hasta el momento poco incorporada a las decisiones de políticas públicas: las relaciones de género y sus determinaciones sociales y espaciales en la gestión municipal. Esto significa trabajar con la desagregación de los grandes datos demográficos y con el reconocimiento de los papeles, intereses y necesidades diferenciados de hombres y mujeres, operando una transformación en los dos abordajes tradicionales del planeamiento: el sectorial y el integrado.

¿Por qué pensar la gestión municipal en una perspectiva de género?

Inicialmente, podemos preguntarnos qué es lo que llevaría a planeadores y administradores públicos a preocuparse con las cuestiones de género y cómo surgieron tales preocupaciones.

No está en el marco de este documento una discusión sobre el movimiento feminista pero, seguramente, para contestar a las cuestiones mencionadas arriba se hace fundamental comprender que fue a partir del estudio de los "asuntos de mujer" y de los conocimientos acumulados que despertó un interés hacia las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres. El movimiento feminista abordó la condición de la mujer cuestionando la condición social del papel femenino. Creemos, así, que pensar la gestión municipal desde el punto de vista de las relaciones de género presupone un reconocimiento anterior de la posición de la mujer en la sociedad.

La constatación de la frecuente contraposición hombre/mujer existente en las prácticas sociales engendró la búsqueda de la comprensión de sus causas. Esto porque el concepto de sexo femenino, en lugar de asociarse a personas, seres humanos, se desfiguró en "segundo sexo", "sexo frágil", las mujeres. Se hace necesario el reconocimiento de las diferencias que existen entre los hombres y las mujeres, sin fijarse en el halo que las mistifica.

La diferencia básica entre el hombre y la mujer está en la reproducción. La reproducción biológica aparece en nuestra sociedad como la única forma de realización de las mujeres, convertida en mito como función natural y "exclusiva" de ellas. Son las mujeres, en cuanto madres y educadoras, las principales responsables del mantenimiento del statu quo social. Respecto a la reproducción material de la fuerza de trabajo, el mantenimiento de su familia está puesto bajo la responsabilidad del hombre. Entretanto, muchas son las situaciones en que la mujer asume también este rol y, en estos casos, su trabajo no es

Pensar la gestión municipal desde el punto de vista de las relaciones de género presupone un reconocimiento anterior de la posición de la mujer en la sociedad

Investigaciones realizadas en países con capitalismo avanzado en las últimas décadas indican una transición del paradigma político de distribución de la riqueza hacia uno de calidad de vida

valorizado en la misma proporción que el trabajo masculino; frecuentemente se lo convierte en invisible.

En relación al trabajo como categoría clave de la Sociología, el sociólogo alemán Claus Offe, preocupado con las transformaciones ocurridas en la naturaleza y en los patrones de trabajo, propone una lectura crítica de la centralidad otorgada a tal categoría en la teoría sociológica, desde los clásicos.

Investigaciones realizadas en países con capitalismo avanzado en las últimas décadas indican una transición del paradigma político de distribución de la riqueza hacia uno de calidad de vida. En este sentido, temas relativos a conflictos sociales y políticos, protección ambiental, definición e institucionalización de los roles sexuales, derechos humanos y derechos civiles, "... comparten por lo menos el aspecto negativo de que no pueden ser plausiblemente interpretados como conflictos derivados, cuyo real punto de origen debe ser ubicado en la esfera de la producción"¹.

Es nuestra opinión sin embargo que, en el contexto económico y social del Tercer Mundo, la cuestión distributiva es todavía el medio de evaluar los análisis sociales. Es por esto que al tratar de las relaciones de género en América Latina, no podemos dejar de tratar de la división del trabajo, reconociendo en ello, también en nuestro contexto, la tendencia hacia la transición del paradigma del análisis sociológico.

En este sentido, hay que llamar la atención sobre la importancia que se atribuye a las actividades masculinas en contraposición a las femeninas. Muchos son los antropólogos y sociólogos que, cuando estudian los diversos grupos humanos, constatan la inversión total o parcial de los papeles sociales, según nuestros patrones. Entretanto, como trazo común a todas las sociedades, el trabajo ejecutado por el hombre, cualquiera que sea, es una actividad valorizada, más prestigiada por el grupo social².

La división sexual del trabajo mutila a los dos sexos, pero, dada como biológicamente natural, viene a través del tiempo, cumpliendo su función económica y social. En este sentido, concordamos con Oliveira cuando argumenta que "el capitalismo produce los hombres y

1 OFFE, Claus, Trabalho: a categoria chave da sociologia?, Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 4, n. 10, junio 1989, São Paulo.

2 Sobre los valores de prestigio imputados a las actividades masculinas y femeninas, consultar a ROSALDO, Michelle Zimbalist, A Mulher, a Cultura e a Sociedade: uma revisão teórica. In A Mulher, a Cultura e a Sociedade. Coordinadoras: Michelle Zimbalist Rosaldo y Louise Lamphere, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

las mujeres a través de la producción de mercancías, entroniza una división de trabajo aparentemente fundada en las potencialidades de los dos sexos y funda una relación hombre-mujer que viene resistiendo a través de los siglos"³.

Cuando se piensa en la posición de la mujer, hay que admitir que la representación que prevalece todavía es la de una mujer eterna, ubicada en una familia también eterna, que constituye su propio universo. En contrapartida, existe un modelo masculino, estereotipado, cuyo campo de acción y poder es el mundo externo a la familia. Existe, para este conjunto masculino y femenino, un ideal de familia atemporal, no diferenciado, donde se enmascara incluso el mundo de violencia y odio que este "puerto seguro" -el hogar- puede abrigar, como escenario que es de conflictos y relaciones de poder.

Y es para atender a las demandas de esa "familia eterna", y trabajando con las expectativas del cumplimiento de los papeles masculino y femenino conservadores, que están dirigidos los esfuerzos de los gestores de los servicios públicos. El no reconocimiento de las transformaciones ocurridas en el interior de la familia hace que los administradores consideren indistintamente a los usuarios de los servicios públicos, sin la preocupación de atender a sus necesidades diferenciadas. Esa diferencia entre ser-hombre y ser-mujer, y sus consecuencias acerca de "tener un lugar bajo el sol" y en la división del trabajo, es oscurecida en detrimento del "todos somos ciudadanos": "ella" es opacada, porque nunca se explicita"⁴.

Así como pasa con las cuestiones relativas a la producción y a la reproducción, también los espacios público y privado son objeto de reflexión. La tentativa de establecer límites entre lo público y lo privado nos hace ver lo ténues que son estos límites. De cualquier modo, podemos separar los espacios público y privado en términos del trabajo en ellos realizado. Aquel realizado al interior de la familia, y que genera **valor de uso**, es el trabajo de la esfera privada. Cabe a la esfera pública el trabajo generador de **valor de cambio**.

Cuando se piensa en la posición de la mujer, hay que admitir que la representación que prevalece todavía es la de una mujer eterna, ubicada en una familia también eterna, que constituye su propio universo

El no reconocimiento de las transformaciones ocurridas en el interior de la familia hace que los administradores consideren indistintamente a los usuarios de los servicios públicos, sin la preocupación de atender a sus necesidades diferenciadas

3 OLIVEIRA, Francisco de, Trabalho feminino e riqueza capitalista, Cadernos de Debate, O banquete e o sonho, Ensaio sobre a economia brasileira, v. 3, p. 73.

4 LAVINAS, Lena, Identidade de gênero: um conceito de prática, p. 5.

Por medio de la socialización de los papeles, lo público se entrelaza a lo privado, accionando mecanismos continuos de presión y control sociales

Son, por tanto, privados los trabajos ejecutados por miembros de la familia para su mantenimiento y reproducción, como el arreglo de grifos o enchufes, la desobstrucción de caños, la pintura de paredes, así como el remiendo, lavado y planchado de ropas, la preparación de la comida, la limpieza de la cocina al final de cada consumo de alimentos, la limpieza diaria de la casa, el cuidado de los niños y de los ancianos, entre muchas otras tareas cotidianas.

Cuando consideramos la casa, el espacio doméstico, como esfera privada en función de las características del trabajo que ahí se ejecuta, la estamos considerando como el espacio de una unidad productora, de una familia, independientemente de los lazos de sangre que puedan unir a sus miembros. Sabemos que estamos nada más que partiendo de un parámetro que reconocemos como vulnerable en la medida en que la unidad familiar, en diversas situaciones, se abre y se funde con lo público.

Una vez más, por medio de la socialización de los papeles, lo público se entrelaza a lo privado, accionando mecanismos continuos de presión y control sociales. Es en el sentido del control del ejercicio de los papeles que vamos a encontrar la influencia de instituciones como la Iglesia, la escuela y los medios de comunicación⁵; instituciones que interpretan y normatizan los acontecimientos públicos, los hechos del cotidiano que acontecen en el "lado de afuera". Ese "exterior", en el sentido tradicional, es producido por el hombre.

Entretanto, la ligazón entre este exterior y el cotidiano local se hace por intermedio de la mujer en su rol de ama de casa, de madre, en su ir y venir entrelazando los sistemas educativo, de provisión de alimentos, administrativo, sanitario, religioso, el barrio y su propia casa, su propio espacio privado⁶.

El transporte colectivo, las obras básicas de infraestructura, los puestos de salud, la vigilancia, las escuelas, son necesidades básicas a la supervivencia de hombres y mujeres, del mismo modo como lo son la vivienda, el vestuario y la alimentación. La ubicación de estos servicios y su gestión eficaz, buscando atender

5 BELOTTI, Elena Gianini, Educar para a submissão, p. 120-121.

6 FONTES, Angela, Trabalho Feminino e Poder Local, Mimeo, 1991, Rio de Janeiro. Documento presentado en el Seminario Internacional "Mujer y Municipio: una nueva presencia comunitaria en el desarrollo local de América", Quito, Ecuador, marzo 1991.

a los papeles diferenciados desempeñados por hombres y mujeres, es función principal de una Administración que tenga por objetivo lograr un desarrollo sostenible ⁷.

Conceptualizando el género para el planeamiento

Es siempre importante recordar que "sexo" es distinto de "género". El concepto "sexo" está relacionado con las diferencias biológicas que existen hombres y mujeres. **Género es un concepto que identifica el tipo de relación social que se establece entre hombres y mujeres. Las relaciones de género son, por tanto, socialmente construidas y, como tal, específicas de las formaciones culturales mutables frente a alteraciones económicas y culturales ⁸.**

Se hace necesario que los planeadores y administradores que actúan en el sector público tengan la preocupación de incluir la perspectiva de género en su trabajo, una vez que la familia ideal -para la cual creían estar proveyendo servicios a través de las políticas, programas y proyectos que delineaban- cambió. Es principalmente en los estratos de población de más bajo ingreso donde crece el número de familias que tienen a las mujeres como jefe, y el de familias donde el ingreso principal tiene su origen en el trabajo de la mujer.

La mujer -madre y esposa- circunscrita a la esfera privada o del hogar, dio lugar a otra que, además de aquellas responsabilidades, se lanza al mercado de trabajo en busca de remuneración y actúa a nivel de la comunidad y del barrio para garantizar su acceso y el de su familia a los bienes de consumo colectivos, haciendo que las mujeres, especialmente las más pobres, tengan hoy una triple jornada de trabajo.

Las decisiones a nivel gubernamental con relación a las políticas, programas y proyectos no deben ser tomadas sin que sean sometidas a una nueva apreciación derivada del reconocimiento de las transformaciones

Género es un concepto que identifica el tipo de relación social que se establece entre hombres y mujeres. Las relaciones de género son, por tanto, socialmente construidas y, como tal, específicas de las formaciones culturales mutables frente a alteraciones económicas y culturales

7 HALVORSEN, Kate, en la tradición de Habermas (1985), está interesada en discutir en qué medida instrumentos legales y burocráticos pueden forjar nuevas maneras de vivir. Busca, en el trabajo de los autores que analizaron la relación mujer/Estado, las evidencias respecto a la influencia diferenciada que el Estado ejerce, directa o indirectamente, sobre la vida de hombres y mujeres, afectando, por tanto, las relaciones de género. Cuando constata la pretendida neutralidad de género de las teorías tradicionales del Estado, llama la atención sobre el papel desempeñado por las feministas, y por las investigadoras feministas, en el sentido de tornar político, por lo tanto público, lo que es personal, es decir, lo privado. Cuando comenta las políticas de bienestar del Estado, enfatiza la disminución de la importancia de la familia como unidad económica, y la creciente dependencia de las mujeres con relación al Estado, sea como usuarias de los servicios, sea como mano de obra para prestar servicios que antes eran realizados en el ámbito de la familia (educación de los niños, cuidado de los enfermos, barrido de las calles, entre otros). El problema es que en ambos casos las mujeres están asociadas a gastos públicos y no a generación de riqueza, como consecuencia de la visión predominante, dicotómica, de la relación mercado/Estado.

Las categorías claves que orientan el planeamiento para el género son los papeles y las necesidades

8 Sobre este tema, ver CASTRO, Mary García, *A dinâmica entre classe e gênero na América Latina: apontamentos para uma teoria regional sobre gênero*. In Instituto Brasileiro de Administração Municipal, *Mulher e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, 1991.

9 La expresión "planeamiento para el género" designa el conjunto teórico-metodológico, iniciado por Caroline Moser y Caron Levy, con vistas a la inclusión de la perspectiva de género en el planeamiento gubernamental. El Núcleo de Estudios Mujer y Políticas Públicas del Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, de Rio de Janeiro, viene buscando trabajar dentro de este marco conceptual. Se puede encontrar una descripción de lo que es planeamiento para el género en MOSER, Caroline O. N., *Gender planning in the Third World: meeting practical and strategic gender needs*, *World Development*, v. 17, n. 11, pp 1799-1825, 1989.

Para una revisión crítica del debate conceptual y de la práctica del planeamiento para el género, leer LEVY, Caron. *Critical issues in translating gender concerns into planning competence in the 1990's*. Documento presentado en el Joint ACSP and AESOP International Congress. *Planning transatlantic: global change and local problems*. Oxford, UK, 8-12 julio 1991 (mimeo).

10 Respecto a los intereses de género, leer MOLINEAUX, Maxine, *Mobilization without emancipation? Women's interests, the State and revolution in Nicaragua*, *Feminist Review*, II, n. 2, pp. 225-254 1985.

por las cuales pasó la familia y del reconocimiento de la actual condición de la mujer.

Para auxiliar a los administradores y planeadores en el desarrollo de sus actividades desde este nuevo prisma, fueron desarrollados algunos instrumentos metodológicos durante la última década, que dieron origen al "planeamiento para el género"⁹.

Las categorías claves que orientan el planeamiento para el género son los **papeles** y las **necesidades**. El estudio de los papeles de género está relacionado con la división sexual del trabajo en la sociedad, mientras que el estudio de las necesidades está relacionado con la articulación de los intereses propios de mujeres y hombres en una misma sociedad. Estos intereses, que no son homogéneos, son sentidos e identificados a partir de la posición social de mujeres y hombres que, a su vez, involucra, entre otros, los aspectos de clase, etnia y género¹⁰.

Los papeles y necesidades de género tienen importantes implicaciones para las políticas públicas, las que serán abordadas cuando tratemos de la definición de aquellas categorías. Los papeles circunscriben los intereses que revelan las prioridades que, a su vez, indican los objetivos adecuados al planeamiento.

El **papel reproductivo**, básicamente asociado a las mujeres, 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.

Este papel, predominantemente destinado a las mujeres, es ejercido también por los hombres, en una escala mucho menos intensiva pero que merece ser registrada cuando, por ejemplo, a través de juegos y otras actividades necesarias a la socialización de los niños, ayudan a inculcar en ellos las normas, valores y patrones de conducta vigentes en la sociedad.

El **papel productivo**, común a las mujeres y hombres, es ejercido cuando se hace cualquier trabajo por una remuneración, en dinero o en bienes de consumo. Está

incluidas en esta categoría la producción para el mercado, caracterizada por el valor de cambio, y la producción doméstica o de subsistencia, caracterizada por el valor real de uso y por el valor potencial de cambio.

El tercer papel, importante para que planeadores y administradores públicos reexaminen sus prácticas, está relacionado con aquellas áreas de actuación donde se espera que la esfera pública invada la esfera privada, en el sentido de simplificar el cotidiano y, también, para cumplir la repartición de responsabilidades que, en una sociedad capitalista, hace que el Estado responda por una parcela de los servicios necesarios a la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo.

Este tercer papel, denominado **administración comunitaria** es, de preferencia, desarrollado por mujeres que, como una extensión de su papel reproductivo, se ocupan de la provisión y mantenimiento de los bienes de consumo colectivo, tales como vivienda, suministro de agua, servicios de salud y educación.

Este papel de las mujeres sobresale en la medida que el Estado disminuye el aporte de recursos para financiar dichos bienes de consumo colectivo, lo que viene ocurriendo más y más en los países sometidos a las políticas de ajuste indicadas por organismos internacionales. Dicho papel es materializado, por ejemplo, a través de la formación de grupos que protestan y presionan el poder local con vistas a la obtención de los servicios públicos. Este trabajo, de naturaleza voluntaria, es realizado en el supuesto "tiempo libre" de las mujeres.

El cuarto papel también relacionado con la comunidad es, de preferencia, desempeñado por los hombres y está relacionado con la formalización de organizaciones comunitarias, como entes políticos, donde los hombres asumen el liderazgo y, por tanto, la toma de decisión en la comunidad. Este trabajo, remunerado o no, siempre se traduce en una posición de autoridad de la cual emana poder y *status*. Se puede llamar a este papel de **política comunitaria**.

La tarea de los planeadores y administradores del sector público consiste en tornar disponible un instrumento técnico capaz de promover los cambios con miras a alcanzar otra situación definida como políticamente deseable

Sin desconocer el carácter político de la actuación de los planeadores y administradores del sector público, se puede decir que, en forma ideal, su tarea consiste en tornar disponible un instrumento técnico capaz de promover los cambios con miras a alcanzar otra situación definida como políticamente deseable. Esta nueva situación brinda transformaciones relativas a la atención de las necesidades de hombres y mujeres, que dan soporte a los que están en el poder.

Para estos profesionales, la consecuencia inmediata del reconocimiento de que mujeres y hombres desempeñan papeles diferenciados en la sociedad es la constatación que las necesidades de la población no son homogéneas cuando son vistas bajo la perspectiva de género. Independientemente de la diferenciación de tales necesidades con base en el ingreso (clase), que ya está difundida y aceptada, hay otros aspectos, tales como la raza, la etnia y la edad que, sumados a la clase y al género, tornan más complejo el trabajo del sector público. Hay que destacar que estos elementos de diferenciación no se excluyen sino que se complementan.

En el caso al cual nos dedicamos aquí -la diferenciación basada en el género- es preciso resaltar dos órdenes de necesidad. Tales necesidades, por ser derivadas de relaciones sociales, son específicas de cada contexto.

Las necesidades prácticas y las necesidades estratégicas de género son categorías que ayudan al planeador y al administrador público a entender los intereses y prioridades de las mujeres, permitiéndoles establecer cursos de acción con miras a su satisfacción

Las **necesidades prácticas** y las **necesidades estratégicas de género** son categorías que ayudan al planeador y al administrador público a entender los intereses y prioridades de las mujeres, permitiéndoles establecer cursos de acción con miras a su satisfacción.

Por necesidades prácticas de género se entiende aquellas necesidades que las mujeres sienten e identifican como consecuencia del desempeño de su rol socialmente aceptado y de su posición subordinada en la sociedad. Son necesidades que, según la división tradicional del trabajo, tienen las mujeres en tanto responsables de la supervivencia de los trabajadores. Son necesidades derivadas de problemas inmediatos, percibidos en un determinado contexto, y que frecuentemente están relacionadas con las condiciones

de vida, tales como el saneamiento básico, los servicios de salud y la generación de ingreso. Son necesidades que mantienen el papel tradicional de la mujer en la sociedad, cuya atención torna su cotidiano menos penoso y que puede significar, en los casos más dramáticos de pobreza, la garantía de supervivencia de la familia.

Las **necesidades estratégicas de género** reflejan la búsqueda de transformación de la posición de la mujer en la sociedad, haciendo que ella se distancie de su condición de subordinación en favor de una situación de mayor igualdad en relación a la división del trabajo y del poder. Son ejemplos de necesidades estratégicas de género aquellas que están relacionadas con la igualdad de derechos y oportunidades y que se traducen, en algunos contextos, por el acceso a la propiedad, al crédito, a todas las carreras profesionales, a sueldos iguales para el mismo trabajo, y a la igualdad de derechos y deberes en el ámbito de la sociedad conyugal, entre otros.

Las necesidades prácticas de género traducen la lucha de las mujeres por el cumplimiento de la responsabilidad del Estado de prestar servicios a la comunidad. Las necesidades estratégicas de género se refieren a la lucha de las mujeres por cambios en las relaciones sociales para alcanzar la ciudadanía plena.

Las necesidades estratégicas de género se refieren a la lucha de las mujeres por cambios en las relaciones sociales para alcanzar la ciudadanía plena

Los procedimientos metodológicos y la perspectiva de género

Las relaciones de género y la gestión de los servicios públicos son esferas de análisis que frecuentemente presentan interligaciones. Como ya hemos puesto en claro, nuestro interés es el de influir en el planeamiento y en la gestión de los servicios prestados por la administración pública para que atiendan a las necesidades de género. Para esto, cuando utilicen los métodos de investigación y análisis de las ciencias sociales, los planeadores deben incluir en ellos la variable género.

La observación es el instrumento que pone más datos a la disposición del investigador, facilitándole la percepción de los puntos que merecen atención durante la investigación y en la verificación constante de las conclusiones

Lo que queremos decir con esto es que a los métodos tradicionales de investigación de las ciencias sociales, hay que añadir instrumentos que lleven al investigador o al analista de programas y proyectos públicos a tener en cuenta algunos indicadores específicos relacionados con el género. Lo que se recalca es que las cuestiones de género sean tomadas en cuenta en el nacimiento de las políticas públicas. Partiendo del presupuesto de que se hace necesario conocer la realidad para poder transformarla, considérase que al mirarla es importante que se lo haga con una mirada femenina, respetando las diferencias que existen entre las partes que conforman el todo.

La observación simple, no controlada, es un instrumento adicional para que se pueda conocer el grupo social a ser estudiado que, en este caso, está conformado por aquellos a quienes se destina la política, el programa o el proyecto en cuestión. La observación, camino obligatorio por donde pasa todo el proceso de trabajo de campo, es el instrumento que pone más datos a la disposición del investigador, facilitándole la percepción de los puntos que merecen atención durante la investigación y en la verificación constante de las conclusiones. Análogamente, la preocupación con las cuestiones de género debe estar presente no solamente en el comienzo del proceso de formulación de una política, sino también en el acompañamiento de su desarrollo y posterior evaluación.

En el primer momento del (re)conocimiento de la situación que se quiere aprehender, se hace necesario el uso de datos cuantitativos que tracen, en forma macro, el retrato del espacio en estudio

La adquisición de conocimientos sobre la realidad donde uno va a actuar ocurre a través de dos fuentes de consulta: una directa, donde las informaciones se consiguen por intermedio de la recolección de datos primarios, obtenidos a través de observación, cuestionarios o entrevistas; y otra, indirecta, donde las informaciones se recogen a través de la investigación de documentos y de la revisión bibliográfica.

En el primer momento del (re)conocimiento de la situación que se quiere aprehender, se hace necesario el uso de datos cuantitativos que tracen, en forma macro, el retrato del espacio en estudio. A partir de los grandes números, recogidos y analizados según se

demuestra en los capítulos que siguen, corresponderá al investigador, planeador o administrador desarrollar sensibilidad para percibir los desvíos que indican situaciones a ser mejor conocidas.

En el segundo momento, el instrumento a utilizar es la entrevista, por intermedio de la cual se hace la recolección de datos de la historia vivida por los agentes relacionados con el objeto analizado, por ejemplo, la región o proyecto en marcha. En esta fase, se cree en la necesidad de interacción entre entrevistador y entrevistado, buscando una mayor profundidad en las respuestas a ser obtenidas. Son estos datos, conseguidos a través de un abordaje de naturaleza cualitativa, los que van a permitir la interpretación de los datos estadísticos anteriormente trabajados. La entrevista obedece a un derrotero pre-establecido que debe ser seguido en la medida de lo posible, con vistas a comparar las informaciones dadas por los diferentes entrevistados. Este derrotero deberá contener preguntas que abordan las cuestiones de género.

Se admite así la adopción de una posición no-neutral en el relacionamiento observador-observado, problema éste frecuente en el campo de las ciencias humanas, donde algunas personas son transformadas en objeto de análisis de otras personas. Se reconoce que el propio acto de investigar interfiere, afecta, cambia la manera de pensar y actuar de las personas investigadas.

Se tiene conciencia de que cuando se adopta la propuesta de un planeamiento participativo y donde esté incluida la perspectiva de género, se rechaza la idea de un planeamiento macro y transplantable. Lo que no anula, entretanto, la necesidad del establecimiento de prioridades a nivel nacional.

Es importante dejar claro que el conocimiento adquirido a través de los procedimientos aquí previstos deberá retornar a los hombres y mujeres que lo hicieron posible. Así, a través de la democratización de la información, estarán dadas las bases para que las acciones adoptadas por el ejecutivo local para atender

Se tiene conciencia de que cuando se adopta la propuesta de un planeamiento participativo y donde esté incluida la perspectiva de género, se rechaza la idea de un planeamiento macro y transplantable

a las necesidades detectadas, sean acompañadas y controladas por aquella comunidad específica.

El inicio de un período gubernamental está siempre marcado por la acción de los administradores en el sentido de conocer la situación del municipio y proponer alternativas de acción

Dinamizando los conceptos

Volvemos ahora nuestra atención hacia el municipio, hacia el espacio donde vamos a actuar, sirviéndonos de las nociones aquí expuestas hasta el momento.

El inicio de un período gubernamental está siempre marcado por la acción de los administradores en el sentido de conocer la situación del municipio y proponer alternativas de acción. Es en este momento que ocurre la diferenciación cualitativa entre gobiernos que incorporan o no las cuestiones de género. ¿Qué propuestas hacer entonces, a guisa de sugerencia, para el enrubamiento del proceso de diagnóstico de esta realidad con la inserción de la variable género?

Partimos del presupuesto de que la acción gubernamental eficaz es aquella que reconoce los papeles diferenciados ejercidos por hombres y mujeres en la sociedad. Cuando aborde la elaboración de los levantamientos bibliográficos o de campo, el planeador debe buscar los datos que le van a permitir conocer cuáles son las necesidades de hombres y mujeres, con vistas a la formulación de políticas públicas que atiendan tales necesidades a corto, medio y largo plazos.

Independientemente de los sectores que vengán a ser considerados como prioritarios por el gobernante, es necesario conocer las especificidades de los papeles desempeñados por hombres y mujeres en aquel espacio particular

Independientemente de los sectores que vengán a ser considerados como prioritarios por el gobernante, es necesario conocer las especificidades de los papeles desempeñados por hombres y mujeres en aquel espacio particular. Para lograr este fin, no es necesario desarrollar esfuerzos adicionales significativos en términos de recolección tradicional de datos. Es necesario, eso sí, mirar a los ciudadanos de otra manera, tratándoles bajo la perspectiva de género, y de este modo obtener un nuevo conocimiento respecto a las relaciones sociales.

Hasta tanto, cabe el análisis desagregado de los datos estadísticos que dan una visión panorámica del tejido

social que intentamos conocer. Los datos demográficos, económicos y sociales serán desagregados por sexo.

Los datos desagregados por sexo relativos a la población económicamente activa en lo relacionado, por ejemplo, a los niveles de empleo y falta de empleo, nos permiten evaluar en qué medida la mujer, en aquel sitio, está desarrollando su papel productivo. En cuanto al conocimiento del papel reproductivo, los datos demográficos desagregados por sexo nos ayudarán a conocer la distribución de la población por grupo de edad, tasa de crecimiento y de fecundidad, entre otras.

Así, el estudio de la distribución de los papeles productivo y reproductivo entre hombres y mujeres se puede iniciar por la desagregación de los datos secundarios por sexo. Tomando en cuenta el contexto donde se actúa y el hecho de que no todas las informaciones necesarias se encuentran en las estadísticas oficiales, otros datos tendrán que ser recogidos. Habrá que realizar levantamientos de campo con el objetivo de suplir estas lagunas, para conocer, por ejemplo, el nivel de desempleo, la extensión del sector informal y las estrategias de supervivencia de la población de bajo ingreso.

Conocer cómo se desarrollan en su municipio los otros dos papeles ejercidos por los hombres y las mujeres -la **administración comunitaria** y la **política comunitaria**- también debe estar en la lista de las preocupaciones del gobernante. Para eso, es fundamental aprehender las características del movimiento social existente, comprendiendo sus diversas formas de manifestación.

Estas manifestaciones pueden tomar formas estructuradas, como los sindicatos, los clubes de madres o las asociaciones de moradores. Pueden tener, asimismo, un carácter asociativo momentáneo, con el objetivo de encaminar soluciones para problemas puntuales e inmediatos de la comunidad, como la organización de una caminata de protesta o de una fiesta para recaudar fondos.

El estudio de la distribución de los papeles productivo y reproductivo entre hombres y mujeres se puede iniciar por la desagregación de los datos secundarios por sexo

El estudio del movimiento social permitirá que se identifique la distribución, entre hombres y mujeres, de los papeles relativos a la administración comunitaria, así como a la política comunitaria

Para obtener este conocimiento, es necesaria la formación de una base de datos que contenga el perfil de las organizaciones existentes, para permitir la realización de entrevistas con sus miembros. Respecto a los movimientos momentáneos ocurridos, se debe recuperar su historia con base en entrevistas e investigaciones documentales.

El estudio del movimiento social permitirá que se identifique la distribución, entre hombres y mujeres, de los papeles relativos a la administración comunitaria, así como a la política comunitaria. Consecuentemente, el proceso de toma de decisión en el ámbito de la comunidad será discutido de acuerdo al concepto de estos dos papeles, presentado anteriormente en este trabajo.

Después del (re)conocimiento de los papeles desempeñados por hombres y mujeres, cabe ahora a los administradores, sensibilizados hacia las cuestiones de género, identificar las necesidades prácticas y las necesidades estratégicas de género, toda vez que será a partir de éstas que tendrá lugar la acción gubernamental, reflejada en las políticas públicas propuestas.

Concluido el estudio y el diagnóstico previo del espacio para el cual se desea planificar, pasamos al levantamiento de la acción gubernamental en marcha, por sectores

Los levantamientos básicos, realizados a partir de fuentes secundarias y primarias, han dado un panorama general de la condición de hombres y mujeres en el espacio de nuestro interés. También nos ha dado indicaciones sobre las necesidades prácticas y estratégicas de género, sea por la mención a las mismas durante las entrevistas, sea por la posibilidad que tenemos de inferirlas, a partir del examen de los datos secundarios, debido a la teoría en que nos apoyamos. Tenemos como producto de esta fase el análisis de la condición social de mujeres y hombre en el municipio, según los papeles productivo y reproductivo, y de acuerdo a su participación en el movimiento social.

Concluido, entonces, el estudio y el diagnóstico previo del espacio para el cual se desea planificar, es decir, terminado el proceso de identificación de los papeles de hombres y mujeres, y de la indicación de las necesidades de género existentes en la sociedad,

pasamos al levantamiento de la acción gubernamental en marcha, por sectores.

Cada sector será estudiado con base en las políticas, programas y proyectos que realiza. A cada uno le será indagado:

- ¿Cuál es el papel de hombres y mujeres que la política, programa o proyecto reconoce y cómo se da este reconocimiento?
- ¿Cuáles son las necesidades de género atendidas y de qué manera ocurre esta atención?

Responder a estas preguntas significa analizar históricamente los objetivos y la forma de implementar las políticas, los programas y los proyectos, para de este modo realizar el análisis del desempeño de los sectores frente a la perspectiva de género.

Entretanto, una mirada más debe ser lanzada al interior del gobierno municipal, ya que algunos hombres y mujeres desempeñan su papel productivo en el ámbito del sector público, es decir, son servidores municipales.

La política de personal del gobierno municipal será, entonces, examinada bajo la perspectiva de género. En este caso, las informaciones relativas a la distribución del número de servidores por sexo; la importancia relativa del total de sueldos recibidos por las mujeres en relación a los de los hombres; la distribución de cargos por sexo dentro de la jerarquía organizacional; las oportunidades de carrera para mujeres y hombres, entre otros, contribuirán a mostrar en qué medida el gobierno municipal contribuye a la preservación o a la transformación de las condiciones de la mujer. El análisis de las condiciones de trabajo de mujeres y hombres en el gobierno municipal resulta de este examen realizado por el ejecutivo local.

Estaremos pues, en condiciones de establecer hipótesis sobre políticas, programas y proyectos adecuados a nuestro espacio de intervención, es decir, el municipio. Si en ello predomina el ejercicio del papel productivo por hombres y mujeres entre los 15 y los 49 años, asociado a familias nucleares con dos o tres hijos en

La preocupación por establecer horarios compatibles con el reconocimiento de los papeles productivos ejercidos por hombres y mujeres favorece a que el hombre pueda también ejecutar esas tareas, no penalizando, así, la fuerza de trabajo femenina

edad escolar, es de esperarse que la acción gubernamental contemple programas de guarderías de niños y de educación básica en tiempo integral.

En este mismo escenario, se tendrían que prestar servicios de salud para niños y adolescentes, en unión con las escuelas o en horario compatible con la disponibilidad de los padres para realizar tales actividades. Vale mencionar que, en general, es la mujer quien se encarga de esta tarea. La no preocupación, por parte del poder público, de establecer horarios adecuados, pone a la mujer en condiciones desfavorables de competencia en el mercado de trabajo, en la medida que es penalizada por ausencias, tornándose, en muchos casos, mano de obra menos atrayente para el empresario. De otro lado, la preocupación por establecer horarios compatibles con el reconocimiento de los papeles productivos ejercidos por hombres y mujeres favorece a que el hombre pueda también ejecutar esas tareas, no penalizando, así, la fuerza de trabajo femenina. Ello implica reconocer, también, que hay que planificar con miras a atender a una familia real y no aquella idealizada, eterna, de acuerdo a los patrones de una sociedad tradicional.

Si los levantamientos respecto al cuadro de personal del gobierno local indican que las servidoras no ocupan cargos de decisión, o los ocupan en una proporción inferior a la de su participación en el conjunto de la fuerza de trabajo, o si sus sueldos son inferiores a los de los hombres, o si el acceso de las servidoras públicas a los programas de capacitación se hace de manera inadecuada, dificultándoles el ascenso funcional, es hora de promover la igualdad de oportunidades para la mujer que trabaja en el sector público.

Estudiándose los cuadros resultantes de los análisis sobre la condición social de mujeres y hombres en el municipio, el desempeño de los sectores frente a la perspectiva de género y las condiciones de trabajo de las mujeres y hombres en el gobierno local, será posible inferir cuáles cursos de acción deberán ser elegidos por el poder público. Esto, si el gobierno local desea trabajar según un abordaje que no oscurezca,

bajo el manto de la neutralidad, la diferenciación de las necesidades de hombres y mujeres. El otro nombre para esta neutralidad es "ceguera de género".

Recorrido este camino, el ejecutivo municipal estará en condiciones de transformar cualitativamente su nivel de actuación, formulando políticas para la gestión municipal que se derivan de la incorporación de la perspectiva de género en el planeamiento, y que resultan en planes, en los niveles operacional, táctico y estratégico, en los cuales se traduce una voluntad política en sintonía con el tiempo presente.

Instrumentos de trabajo

El objetivo de esta última parte de nuestro trabajo es indicar, en forma esquemática, los procedimientos que podrán seguirse para la confección de los cuadros mencionados en el capítulo anterior y que son responsables de la transposición, para el cotidiano de los planeadores y administradores, de las ideas expuestas anteriormente.

- A) Análisis de la Condición Social de Mujeres y Hombres en el Municipio, según los papeles productivo y reproductivo, y según la participación en el movimiento social:
- identificación de los datos estadísticos (demográficos, económicos y sociales) disponibles por sexo. Algunos ejemplos de datos a ser identificados en esta fase de los trabajos son:
 - » población por sexo; ubicación de su domicilio (urbano o rural) y su distribución por grupos de edad y años de estudio;
 - » población económicamente activa por sexo y grupo de edad, ingreso medio mensual y sector de actividad;
 - » población por sexo, color e ingreso mensual;
 - » población por sexo, estado conyugal, ubicación del domicilio actual y grupos de edad;
-

- » población no natural del municipio donde residen, por sexo y ubicación del domicilio actual;
 - » mujeres de 15 años o más, que tuvieron hijos, según ubicación del domicilio y grupos de edad;
 - » familias que tienen mujeres u hombres como sus jefes.
- selección de los datos estadísticos importantes para la identificación de los papeles y necesidades de género. Esta selección es la que va a indicar las variables según las cuales serán organizados los cuadros;
 - levantamiento de los datos secundarios disponibles, respecto a los movimientos sociales locales, proporcionando la elaboración de los cuadros que organizan las informaciones que se refieren a los Movimientos Sociales en el municipio;
 - formulación tentativa de los cuadros acerca de la condición social de mujeres y hombres en el Municipio;
 - identificación de las lagunas de información a ser suplidas con datos primarios, obtenidos a través de entrevistas;
 - realización del trabajo de campo y análisis de los resultados;
 - formulación de los cuadros sobre la condición social de las mujeres y hombres en el Municipio.

El Cuadro I, incluido a continuación, sugiere una forma de presentación de las principales conclusiones de los analistas (planeadores y administradores) con relación a los papeles productivo (P) y reproductivo (R), por sexo y grupos de edad, así como con relación a las más significativas necesidades prácticas (NPG) y estratégicas (NEG), observadas en el municipio en estudio. Vale resaltar que el cuadro resume la evaluación de los datos secundarios seleccionados, debidamente complementada por el trabajo de campo.

El número de cuadros a ser elaborado con este formato dependerá de la disponibilidad de datos secundarios relevantes para demarcar la naturaleza de las relaciones sociales existentes en nuestro universo de análisis.

Los Cuadros II y III indican alternativas para catastrar los movimientos sociales y reunir las informaciones indispensables para componer el Cuadro IV. Estos tres cuadros son los que nos permiten estudiar el proceso decisorio -estratégico y operacional- que ocurre en la comunidad. Los papeles a ser trabajados según la predominancia de su ejercicio por mujeres y hombres, son los de la administración comunitaria (AC) y política comunitaria (PC). En el ejemplo dado a seguir verificamos que, contrariamente a lo que es más usual, si comparamos con las definiciones presentadas en el capítulo **Conceptualizando el Género para el Planeamiento** de este trabajo, cabe a la Directora de Servicios Asistenciales del Sindicato Rural el papel de Política Comunitaria (PC).

Esto porque ella es quien toma las decisiones relativas a la asignación de recursos en la organización en que participa. Utilizamos este ejemplo para alertar a nuestros lectores una vez más sobre el hecho que el planeamiento para el género, cuando privilegia relaciones sociales de género, no puede ser practicado sin el estudio de cada contexto, sus condiciones particulares y especificidades.

Los papeles a ser trabajados según la predominancia de su ejercicio por mujeres y hombres, son los de la administración comunitaria y política comunitaria

El planeamiento para el género, cuando privilegia relaciones sociales de género, no puede ser practicado sin el estudio de cada contexto, sus condiciones particulares y especificidades

Cuadro I
Condición social de mujeres y hombres del municipio,
según los papeles productivo y reproductivo
Fecha de llenado el cuadro: 20 - agosto - 1991

DISTRIBUCION DE POBLACION POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD	PAPELES		NECESIDADES OBSERVADAS	
	P	R	NPG	NEG
MUJERES			Mejora del funcionamiento de los servicios de salud, educación básica y aseo urbano	Mejora de las condiciones de competencia en el mercado de trabajo; garantía del cumplimiento de la legislación relativa al Derecho de Familia
de 0 hasta 4 años				
de 5 " 9 "				
de 10 " 14 "				
de 15 " 19 "				
de 20 " 24 "				
de 25 " 29 "				
de 30 " 34 "				
de 35 " 39 "				
de 45 " 49 "				
de 50 " 54 "				
de 55 " 59 "				
de 60 " 64 "				
de 65 " 69 "				
70 años o más edad ignorada				
HOMBRES				
de 0 hasta 4 años				
de 5 " 9 "				
de 10 " 14 "				
de 15 " 19 "				
de 20 " 24 "				
de 25 " 29 "				
de 30 " 34 "				
de 35 " 39 "				
de 45 " 49 "				
de 50 " 54 "				
de 55 " 59 "				
de 60 " 64 "				
de 65 " 69 "				
70 años o más edad ignorada				

(P) - Papel Productivo
(R) - Papel Reproductivo
(NPG) - Necesidades Prácticas de Género
(NEG) - Necesidades Específicas de Género

Cuadro II

**Movimientos sociales en el municipio:
manifestaciones estructuradas**

Fecha de llenado el cuadro: 20 - agosto - 1991

NOMBRE DE LA ORGANIZACION: Sindicato Rural DIRECCION: Rua Don Pedro, sin N° FINALIDAD: Defender los intereses de los trabajadores en las plantaciones de caña NUMERO DE INTEGRANTES: 42 mujeres 93 hombres DURACION DEL MANDATO: 2 años			
FORMACION DE LA DIRECTIVA			
NOMBRE	CARGO	SEXO	DONDE SE LOS PUEDE UBICAR
José	Presidente	M	sede de la organización
Pedro	Vicepresidente	M	sede de la organización
Isaura	Directora de Servicios Asistenciales	F	sede de la organización

Cuadro III
Movimientos sociales en el municipio:
manifestaciones asociativas momentáneas
Fecha de llenado el cuadro: 20 - agosto - 1991

Hecho/condición que dio origen a la Manifestación:			falta de profesores en las escuelas ubicadas fuera del distrito sede del Municipio
Período en que ocurrió la Manifestación:			mayo de 1990
Características de la Manifestación:			caminata de protesta por la calle principal de la ciudad, y concentración en la puerta de la Alcaldía.
Número de participantes:			alrededor de 100 mujeres. alrededor de 20 hombres.
LIDERES IDENTIFICADOS			
NOMBRE	SEXO	DONDE SE LOS PUEDE UBICAR	
María	F	Rua Santa Efigenia, casa 4	
Josefa	F	Rua Santa Efigenia, casa 23	

ODS.

Cuadro IV
Condición social de mujeres y hombres del municipio,
según su participación en el movimiento social
Fecha de llenado el cuadro: 20 - agosto - 1991

MOVIMIENTOS SOCIALES IDENTIFICADOS	PAPELES PREDOMINANTES		NECESIDADES OBSERVADAS	
	AC	PC	NPG	NEG
Sindicato Rural	hombres	mujeres		más informaciones sobre el derecho laboral: hombres y mujeres

(AC) - Administración Comunitaria
 (PC) - Política Comunitaria
 (NPG) - Necesidades Prácticas de Género
 (NEG) - Necesidades Específicas de Género

- B) Análisis del Desempeño de los Sectores Frente a la Perspectiva de Género.
- levantamiento de los programas y proyectos en curso en el momento, por sectores, a través de la lectura de documentos, observación y aplicación de cuestionarios, y realización de entrevistas;
 - identificación de los objetivos y de la manera de implementar cada programa y proyecto, dando origen al cuadro sobre la Actuación de los Sectores;
 - identificación de los papeles de género reconocidos y de las necesidades de género atendidas por los programas y proyectos sectoriales;
 - formulación del cuadro de Desempeño de los Sectores.

El cuadro sobre la Actuación de los Sectores puede tomar la forma presentada en el Cuadro V, que se constituye en un modelo esquemático para agregar las informaciones obtenidas a través de la lectura de documentos y del ejercicio de prácticas de levantamiento de datos primarios.

Cuadro V

Actuación de los sectores

Sector: Aseo Urbano

Fecha de llenado el cuadro: 20 - agosto - 1991

PROGRAMA PROYECTO	OBJETIVOS	PECULIARIDADES DE IMPLANTACION
Recolección domiciliaria de basura en el distrito sede	Atender a las normas básicas de aseo urbano y salud pública	Los días de la semana y los horarios de recolección son pre-determinados y conocidos de la población
Recolección domiciliaria de basura en los demás distritos	Atender a las normas básicas de aseo urbano y salud pública	La recolección se hace en forma irregular, sin que la población sepa cuándo va a ocurrir

El Cuadro VI, mostrado a continuación, sintetiza el análisis emprendido por el planeador con base en la lectura de los cuadros sobre la Actuación de los Sectores, orientado por sus conocimientos acerca de las categorías fundamentales del planeamiento para el género. Acordémonos, una vez más, que las categorías son:

- Papeles:**
- productivo (P)
 - reproductivo (R)
 - administración comunitaria (AC)
 - política comunitaria (PC)
- Necesidades**
- prácticas de género (NPG)
 - estrategias de género (NEG)
-

Cuadro VI
Desempeño de los sectores frente a la perspectiva
de género

Sector: aseo urbano

Fecha de llenado el cuadro: 20 - agosto - 1991

PROGRAMA PROYECTO	PAPEL RECONOCIDO				NECESIDADES ATENDIDAS	
	P	R	AC	PC	NPG	NEG
Recolección domiciliaria de basura Sin horario y día mercados Con horario y día mercados	 hombres y mujeres	 Mujeres			 disponibilidad de horario para el trabajo fuera del hogar	

(P) - Papel Productivo
 (R) - Papel Reproductivo
 (AC) - Administración Comunitaria
 (PC) - Política Comunitaria
 (NPG) - Necesidades Prácticas de Género
 (NEG) - Necesidades Específicas de Género

(NEG) - Necesidades Específicas de Género

- C) Análisis de las Condiciones de Trabajo de Mujeres y Hombres en el gobierno municipal:
- levantamiento de informaciones relativas al cuadro de personal del gobierno municipal, por sector y por sexo;
 - levantamiento de los programas y proyectos relacionados al área de recursos humanos en el gobierno local;
 - verificación del efecto diferenciado de estos programas y proyectos sobre los profesionales -hombres y mujeres- del gobierno municipal;
 - elaboración de propuestas y proyectos que encaminen soluciones con vistas a la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

En el Cuadro VII se sugiere una forma de sistematizar datos cuantitativos respecto a los hombres y mujeres que trabajan en el gobierno local.

Para levantar los programas y proyectos relacionados con los recursos humanos del gobierno local, es posible usar el mismo modelo presentado en el Cuadro V - La Actuación de los Sectores.

Una versión modificada del Cuadro VI - Desempeño de los Sectores Frente a la Perspectiva de Género, podrá ser ajustada a la necesidad de evaluar los efectos diferenciados de los programas y proyectos sobre los hombres y mujeres que trabajan en el gobierno local.

- D) Elaboración de Alternativas de Curso de Acción Gubernamental:
- formulación de diversos escenarios que posibiliten la acción gubernamental; a partir de informaciones reunidas en las etapas anteriores del trabajo;
 - formulación de alternativas de curso de acción gubernamental, que puedan atender a las necesidades prácticas y estratégicas de género apuntadas en las etapas anteriores del trabajo. El horizonte temporal de las alternativas depende de cada situación específica.

Las alternativas de curso de acción gubernamental, elaboradas de acuerdo a las sugerencias mencionadas arriba podrán recibir una presentación sumaria, como se indica en el Cuadro VIII.

Cuadro VIII

**Alternativas sobre cursos
de acción gubernamental**

Fecha de llenado el cuadro: 20 - agosto - 1991

ESCENARIOS	ALTERNATIVAS POR SECTOR			
	EDUCACION	SALUD	ASEO URBANO	ASISTENCIA SOCIAL
Mujeres en el grupo de edad 15-20 años, con papel productivo, residentes en la sede del Municipio	Guardería de niños en horario integral	Ampliación del horario de funcionamiento del puesto de salud		
Mujeres en el grupo de edad 15-20 años, con papel reproductivo, residentes fuera del distrito sede, trabajando en el corte de la caña	Idem	Puesto de salud abierto los fines de semana	Recolección de basura en día y hora previamente determinados	Programa de asistencia jurídica relativo a derechos laborales

- E) Selección de los Cursos de Acción Gubernamental a implementar:
- compárase los cuadros "Alternativas de Cursos de Acción Gubernamental" y "Desempeño de los Sectores Frente a la Perspectiva de Género", es decir, las alternativas propuestas con las ya existentes, por sector, con el objetivo de establecer un plan de acción gubernamental donde programas y proyectos ya en marcha puedan ser mantenidos, corregidos o desechados, y puedan ser implementados nuevos programas o proyectos. Estos programas y proyectos representan el desdoblamiento de políticas públicas concebidas bajo la perspectiva de género.

Planear para el género no acarrea, un aumento de trabajo para los servidores del gobierno municipal

Observaciones finales

Sintetizamos ahora algunos puntos importantes para la comprensión de por qué considerar la perspectiva de género en el planeamiento y en la gestión municipal.

Es importante destacar que los datos cuantitativos y las informaciones con que nos proponemos trabajar son, en general, los mismos que existen en los municipios y forman parte del cotidiano de la administración. Planear para el género no acarrea, por tanto, un aumento de trabajo para los servidores del gobierno municipal.

En este sentido, la novedad está en la perspectiva bajo la cual ese conjunto de informaciones será analizado. Puede parecer muy poco, dicho así, pero cuando administradores y planeadores desarrollan sus actividades bajo la perspectiva de género, la calidad de la intervención sobre la realidad cambia, en la medida en que los autores principales -mujeres y hombres- son contextualizados con base en sus diferencias.

Cuando administradores y planeadores desarrollan sus actividades bajo la perspectiva de género, la calidad de la intervención sobre la realidad cambia, en la medida en que los autores principales -mujeres y hombres- son contextualizados con base en sus diferencias

Por otro lado, es importante mostrar que la formulación de políticas públicas que toman en cuenta las relaciones de género existentes en el Municipio, posibilita que uno pueda ver claro en cuanto a las propuestas de acción del gobierno respecto a la opción

de mantener o transformar el statu quo. Y esta opción será legítima, una vez que el planeamiento para el género no se disocie de prácticas participativas. Es decir, no se concretiza, tampoco, sin el reconocimiento de que la población, es decir, las mujeres y los hombres, son los sujetos en la dinámica del proceso decisorio gubernamental.

Empiézase, entonces, a trabajar con un (re)conocimiento de las acciones prioritarias que posibilitan una asignación de recursos más eficiente y eficaz en la medida en que son tomados en consideración los papeles desempeñados por hombres y mujeres -reproductivo, productivo, administración comunitaria y política comunitaria- además de las necesidades prácticas y estratégicas de género. El gobierno local tendrá elementos para comprender las ventajas y desventajas que obtienen hombres y mujeres, en los diferentes sectores, como consecuencia de sus posiciones diferenciadas frente a las relaciones de género. Podrá, entonces, contribuir, dentro de su esfera de competencia, a la mejora de la calidad de vida de las mujeres sin cometer el equívoco de considerar que tal objetivo se obtiene con la equiparación de mujeres y hombres. No hay injusticia mayor que la de tratar igualmente a los que son diferentes.

Considérese aquí la posibilidad de ganancia real para la administración municipal, dado que la formulación de programas y proyectos adecuados a las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres ya implica que se parta de un nivel de conocimiento de la población objeto de aquellas acciones, que minimizará el costo de implantación y monitoreo de los programas y proyectos priorizados.

El gobierno local tendrá elementos para comprender las ventajas y desventajas que obtienen hombres y mujeres, en los diferentes sectores, como consecuencia de sus posiciones diferenciadas frente a las relaciones de género

Anexos
Cuadro I
Condición social de mujeres y hombres del municipio,
según los papeles productivo y reproductivo
Fecha de llenado el cuadro:

DISTRIBUCION DE POBLACION POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD	PAPELES		NECESIDADES OBSERVADAS	
	P	R	NPG	NEG
MUJERES				
de 0 hasta 4 años				
de 5 " 9 "				
de 10 " 14 "				
de 15 " 19 "				
de 20 " 24 "				
de 25 " 29 "				
de 30 " 34 "				
de 35 " 39 "				
de 45 " 49 "				
de 50 " 54 "				
de 55 " 59 "				
de 60 " 64 "				
de 65 " 69 "				
70 años o más				
edad ignorada				
HOMBRES				
de 0 hasta 4 años				
de 5 " 9 "				
de 10 " 14 "				
de 15 " 19 "				
de 20 " 24 "				
de 25 " 29 "				
de 30 " 34 "				
de 35 " 39 "				
de 45 " 49 "				
de 50 " 54 "				
de 55 " 59 "				
de 60 " 64 "				
de 65 " 69 "				
70 años o más				
edad ignorada				

Cuadro II
Movimientos sociales en el municipio:
manifestaciones estructuradas
Fecha de llenado el cuadro:

NOMBRE DE LA ORGANIZACION: DIRECCION: FINALIDAD: NUMERO DE INTEGRANTES: DURACION DEL MANDATO:			
FORMACION DE LA DIRECTIVA			
NOMBRE	CARGO	SEXO	DONDE SE LOS PUEDE UBICAR

Cuadro III
Movimientos sociales en el municipio:
manifestaciones asociativas momentáneas
Fecha de llenado el cuadro:

<p>Hecho/condición que dio origen a la Manifestación:</p> <p>Período en que ocurrió la Manifestación:</p> <p>Características de la Manifestación:</p> <p>Número de participantes:</p>		
LIDERES IDENTIFICADOS		
NOMBRE	SEXO	DONDE SE LOS PUEDE UBICAR

Cuadro IV

**Condición social de mujeres y hombres del municipio,
según su participación en el movimiento social**

Fecha de llenado el cuadro:

MOVIMIENTOS SOCIALES IDENTIFICADOS	PAPELES PREDOMINANTES		NECESIDADES OBSERVADAS	
	AC	PC	NPG	NEG

(AC) - Administración Comunitaria
 (PC) - Política Comunitaria
 (NPG) - Necesidades Prácticas de Género
 (NEG) - Necesidades Estratégicas de Género

Cuadro V
Actuación de los sectores
Sector: Aseo Urbano
Fecha de llenado el cuadro:

PROGRAMA PROYECTO	OBJETIVOS	PECULIARIDADES DE IMPLANTACION

Cuadro VI
Desempeño de los sectores frente a la
perspectiva de género
Sector: Aseo Urbano
Fecha de llenado el cuadro:

PROGRAMA PROYECTO	PAPEL RECONOCIDO				NECESIDADES ATENDIDAS	
	P	R	AC	PC	NPG	NEG

(P) - Papel Productivo
 (R) - Papel Reproductivo
 (AC) - Administración Comunitaria
 (PC) - Política Comunitaria
 (NPG) - Necesidades Prácticas de Género
 (NEG) - Necesidades Específicas de Género

Cuadro VII
Datos generales sobre mujeres y hombres que
trabajan en el gobierno local
Fecha de llenado el cuadro:

ESCENARIOS	ALTERNATIVAS POR SECTOR			
	EDUCACION	SALUD	ASEO URBANO	ASISTENCIA SOCIAL

