

Un portal hacia el desarrollo de la capacidad

Capacity.ORG

NÚMERO 40 | AGOSTO DE 2010

Gobierno local en pro de la igualdad de género



ARTÍCULO DE FONDO

¿Preservar el statu quo o promover la igualdad de género?

Helen O'Connell afirma que el gobierno local es un ámbito propicio para promover la igualdad de género y el respeto a los derechos humanos de la mujer

ENTREVISTA

Conocimiento es poder

Celia Reyes piensa que si se quiere abordar eficazmente la desigualdad de género, es necesario medir sus indicadores y determinar sus causas subyacentes

PRÁCTICA

La legitimidad refuerza la capacidad

Sohela Nazneen y Sakiba Tasneem preguntan si los programas de acción afirmativa y capacitación realizados en Bangladesh han redundado en adelantos hacia la legitimidad de la mujer

POLÍTICA

Capacidad para una efectiva participación

Elsbet Lodenstein y colegas indican varias cuestiones que es preciso abordar antes de que la acción afirmativa pueda ampliar la participación de las mujeres como representantes políticas

PRÁCTICA

¿Una varita mágica?

Rebecca Smith afirma que una eficaz descentralización debería lograr que los gobiernos sean más accesibles y responsables, y que respondan mejor a las necesidades de la mujer. Pero, ¿es así?

COLUMNA POR INVITACIÓN

La voluntad política

Cecilia Kinuthia-Njenga afirma que las autoridades locales pueden desempeñar un papel de importancia vital para abordar la desigualdad de género y fomentar las capacidades de las mujeres

Cartas a la Junta Editorial

El número 39 de *Capacity.org*, "Comportamiento y facilitación del cambio", despertó una entusiasta respuesta por parte de profesionales y académicos que trabajan en temas similares o conexos.

Sentido común en la comunicación

Hemos tomado nota especialmente de su introducción al número de mayo de 2010 de *Capacity.org* dedicado a comportamiento y facilitación del cambio. Somos profesionales en la esfera de la comunicación, de modo que ese número fue de particular interés para nosotros. Tomamos nota de varias referencias que consideramos de particular importancia:

- el papel fundamental de los **paladines** en cuanto a facilitar el cambio, mediante "lo que hacen" y "lo que son" (artículos de Ingrid Richter y Mohan Dhamorathan);
- el hincapié en **escuchar** y comprender los contextos (como lo explica Leng Chhay para Camboya y también Jenny Pearson);
- el **tiempo** que lleva ganar la confianza y aprender a involucrarse en una situación local (artículo de Jan Morgan sobre AusAID en Papua Nueva Guinea); y
- el **peligro de imponer soluciones**, dado que cada situación es diferente (contribución de Doug Reeler y Sue Soal).

Durante mucho tiempo, quienes practicamos el culto de la comunicación hemos pensado que una buena comunicación redundaba en un buen desarrollo. En términos generales, cuando decimos "buena comunicación" estamos hablando de comunicación participativa, que haga hincapié en "escuchar", mientras que la comunicación prevaleciente se focaliza en "decir". Pensamos que la comunicación participativa conforma la naturaleza misma del desarrollo. Entendemos que la comunicación convencional promueve meramente un resultado de desarrollo.

El pasado otoño, publicamos el libro *Communication for Another Development: Listening before Telling* (Comunicación para otro tipo de desarrollo: escuchar antes de hablar) (Zed Books, 2009). En él, reflexionamos sobre nuestra experiencia como consultores e instructores. Muchas veces hemos aceptado trabajos aun cuando las condiciones no eran ideales. Estábamos ciegos a las condiciones reinantes. Lo que hacemos ahora es trabajo "en la zona gris". Ser realistas acerca de lo que es posible nos ayuda a evaluar la situación y ajustar correlativamente nuestras expectativas y nuestra metodología. A nuestro juicio, practicamos comunicación con sentido común. Navegamos en la zona gris utilizando tres coordenadas: paladines, comprensión del contexto, y una conjugación de ambos con apropiadas funciones de comunicación. Al considerar simultáneamente los paladines y el contexto, podemos ajustar las funciones a la realidad y también nuestras expectativas y metodología. Ilustramos esta navegación con ejemplos de nuestra práctica y celebramos los logros de los pioneros y los profesionales actuales.

Mucho nos place ver que no estamos solos.

Saludámosle muy atentamente,
Wendy Quarry, wquarry@magma.ca
Ricardo Ramirez, rramirez@uoguelph.ca

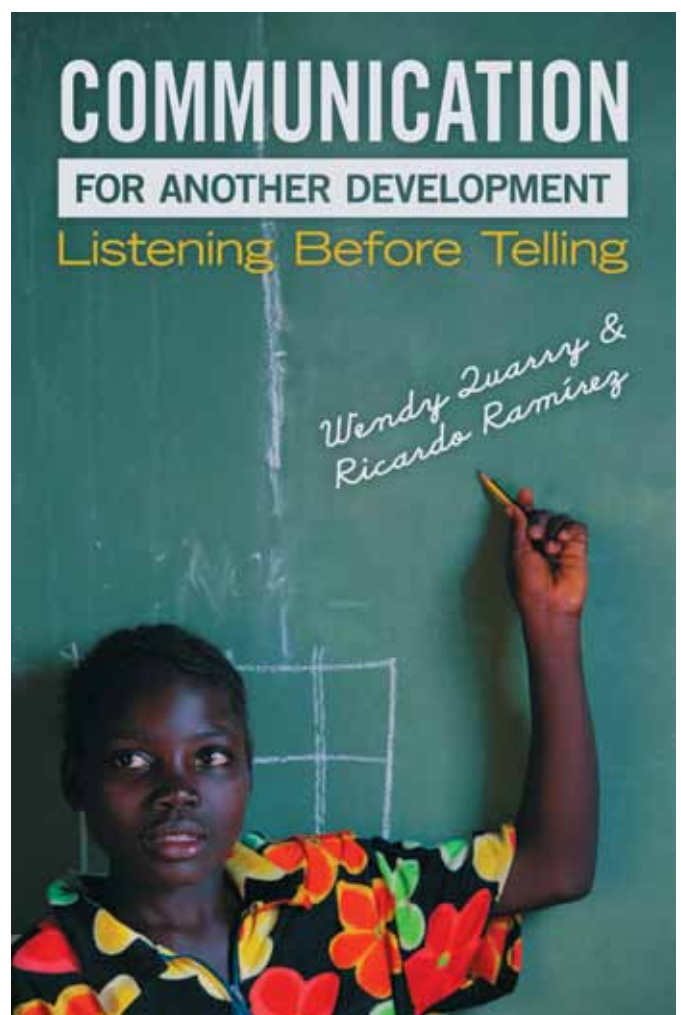
Ser antes de hacer

Soy especialista en agronomía tropical. Trabajé más de 20 años en el África oriental y meridional. Recientemente, en el número 39 de *Capacity.org* leí con gran interés el artículo de Ingrid Richter sobre "El profesional que se despliega", con el subtítulo "Desarrollo endógeno de la capacidad". Es infrecuente oír mencionar la diferencia entre "hacer" y "ser" en los círculos de cooperación para el desarrollo. Estoy plenamente de acuerdo con que los profesionales del DC deben prestar más atención a "los aspectos profundos de su ser ... a sus condiciones interiores". La

calidad de nuestro "hacer" depende de la calidad de nuestro "ser". En la asistencia internacional, la adicción a "hacer" es, en verdad, galopante y causa grandes perjuicios. Como agrónomo multidisciplinario, he tratado siempre de combinar en mi tarea las ciencias sociales con las ciencias naturales. Pero además, desde 1972 he practicado Meditación Trascendental como manera de permanecer enraizado y "desplegar" capacidades endógenas. Ustedes preguntan si el comportamiento de los profesionales de DC excepcionales resulta de una técnica que pueda adquirirse mediante capacitación. Si el Yo abarca "hacer" y "ser", es necesario entonces armonizar el cuerpo, la mente (o el intelecto) y el espíritu, a fin de desarrollar excelentes comportamientos. El nivel del espíritu (el puro ser) aún no ha recibido suficiente atención en las actividades de desarrollo. A mi juicio, la capacidad de acceso a las capas más profundas de nuestro ser puede ser objeto de sistemático desarrollo, por ejemplo, mediante técnicas de meditación.

En 1998 completé mi tesis de doctorado (PhD), en que traté de incorporar la contribución potencial de la espiritualidad (ganar acceso a los niveles más profundos del ser) en un contexto científico. Y para quienes se interesen en la espiritualidad en nuestra esfera de trabajo, recientemente analicé el tema más detalladamente en mi libro *Civic Driven Change through Self-Empowerment* (Cambio cívicamente impulsado mediante la autopotenciación).

Salúdole atentamente.
Toon van Eijk, toon.vaneijk@upcmail.nl



Gobiernos locales en pro de la igualdad de género

Pese a que en algunas regiones y países hay indicios de progreso, el panorama general de la desigualdad de género sigue invariable. En la mayoría de los países, las mujeres deben trabajar más horas que los hombres, para ganar menos. Peor aún, a menudo ganan menos que los hombres por igual trabajo. En zonas rurales, hay pocas mujeres propietarias de tierras y que reciben ingresos por la producción agrícola. Además, factores culturales contribuyen a discriminar contra las niñas cuando quieren asistir a la escuela y constriñen sus perspectivas de carrera.

En muchas culturas, son los hombres quienes detentan el poder y las mujeres tienen mucho menos libertad, incluso en sus propios hogares. Con frecuencia, los hombres abusan del poder. En 2005, la Organización Mundial de la Salud publicó un estudio sobre salud de la mujer y violencia en el hogar contra la mujer en 10 países, que incluyó 24.000 mujeres y constató que —en función del país— entre 15% y 71% de las mujeres de 19 a 49 años son objeto de maltrato físico y sexual por sus compañeros íntimos.

Las mujeres están subrepresentadas en cargos políticos debido a su carencia de ingresos, educación y libertad. El liderazgo, dominado por hombres, suele carecer de voluntad política para abordar la desigualdad de género, de modo que hay un círculo vicioso difícil de quebrar.

En los países en desarrollo, la desigualdad de género es uno de los principales obstáculos que impiden crear riqueza, reducir la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Si bien las políticas internacionales han logrado algunos adelantos en abordar la desigualdad de género, es necesario que se traduzcan en cambios concretos sobre el terreno, especialmente a nivel local.

En este número de *Capacity.org* consideramos las capacidades que necesitan los gobiernos locales para responder eficazmente a desigualdades de género, y, concretamente, la descentralización, que amplía las facultades de gobiernos locales.

El artículo de fondo por Helen O'Connell proporciona un panorama general de las capacidades que poseen o necesitan los gobiernos locales para promover eficazmente la igualdad de género. Además, considera en qué medida la descentralización puede reforzar esas capacidades. Rebecca Smith presenta un programa de investigaciones del IDRC sobre los efectos de las políticas de descentralización y la participación de las mujeres en gobiernos locales, sobre los derechos de la mujer y su acceso a servicios públicos.

Como lo señala Cecilia Kinuthia-Njenga en la columna por invitación, todo pasa por el liderazgo y la voluntad política. Probablemente, la mejor manera de movilizar la voluntad

política para abordar la desigualdad de género es que haya tantas mujeres como sea posible en puestos de poder. Una manera de lograrlo es mediante acción afirmativa, es decir, reservando a las mujeres un cierto porcentaje de escaños en cuerpos deliberativos.

Que la acción afirmativa realmente acreciente la influencia de la mujer en la formulación de políticas depende de cómo se institucionalice. Maitrayee Mukhopadhyay, Elsbet Lodenstein y Evelien Kamminga explican que no se puede esperar mucho de la acción afirmativa a nivel local si el verdadero poder sigue centralizado.

Sohela Nazneen y Sakiba Tasneem dicen que la acción afirmativa tiene escaso efecto si las mujeres son designadas —en lugar de ser elegidas— para esos puestos. Las mujeres designadas carecen de electorado y, por ende, de legitimidad. En Bangladesh, la acción afirmativa realmente comenzó a surtir efecto cuando las mujeres tuvieron que ser elegidas para ocupar los escaños. Pero incluso así, cuestiones culturales, como la división del trabajo por género, coloca a las mujeres en situación desventajosa a la hora de ocupar puestos políticos.

Mientras las mujeres no ocupen una masa crítica de puestos poderosos, es necesario que los líderes masculinos adquieran sensibilidad a las cuestiones de género. Tienen que aprender a interpretar situaciones desde la perspectiva del sexo opuesto. Deben tener presentes y reconocer las diferencias, desigualdades y necesidades concretas de mujeres y hombres; y deben actuar sobre esa base.

En la edición en la Web de este número, Susan Tolmay y Abigail Jacobs-Williams mencionan un excelente ejemplo de una organización de hombres en Zimbabwe que populariza el involucramiento masculino en la creación de igualdad de género y aborda cuestiones relativas a la violencia por motivos de género.

Las pruebas de la desigualdad de género son poderosos recursos para sensibilizar al respecto y son esenciales para formular eficaces políticas de género. En consecuencia, es imprescindible que los gobiernos locales cuenten con mecanismos de seguimiento e instrumentos de análisis de género. Celia Reyes explica cómo las tres cuartas partes de las provincias de Filipinas utilizan un sistema de seguimiento de base comunitaria, sumado a presupuestación con perspectiva de género, y obtienen así gran cantidad de información sobre la difícil situación de las mujeres y lo que puede hacerse para mejorarla. Es un enorme éxito, que debería duplicarse ampliamente.

Heinz Greijn
editor@capacity.org
Jefe de Redacción

CORREO DEL LECTOR 2
Cartas a la Junta Editorial

EDITORIAL 3
Gobiernos locales en pro de la igualdad de género
Heinz Greijn

ARTÍCULO DE FONDO 4
¿Preservar el statu quo o promover la igualdad de género?
Helen O'Connell

RECURSOS 7

ENTREVISTA 8
Conocimiento es poder
Sylvia Bergh habla con Celia Reyes

PRÁCTICA 10
La legitimidad refuerza la capacidad
Sohela Nazneen y Sakiba Tasneem

POLÍTICAS 12
Capacidad para una efectiva participación
Evelien Kamminga, Elsbet Lodenstein,
Maitrayee Mukhopadhyay

PRÁCTICA 14
¿Una varita mágica?
Rebecca Smith

COLUMNA POR INVITACIÓN 16
La voluntad política
Cecilia Kinuthia-Njenga

Foto en la tapa:

Las mujeres tuvieron un papel muy visible en las elecciones de 2008 en Ghana.
Alamy / Olivier Asselin

¿Preservar el statu quo o promover la igualdad de género?



Helen O'Connell
helen.m.oconnell@btinternet.com
Consultora independiente

Cabe esperar que los gobiernos locales proporcionen a las mujeres de las comunidades más marginadas una oportunidad de participación política: votar, hacer gestiones ante las autoridades y presentarse a elecciones. Para las organizaciones de mujeres y comunitarias, tal vez sea más fácil influir sobre los gobiernos locales que sobre el gobierno nacional. En teoría al menos, el gobierno local está en la línea de frente de la prestación de servicios públicos, pues proporciona educación, servicios de salud, transportes, abastecimiento de agua y saneamiento, electricidad y seguridad. También estimula el desarrollo económico local. Todo ello tiene importancia vital para la igualdad entre hombres y mujeres. Las preguntas clave son: ¿qué capacidades tienen o necesitan los gobiernos locales para promover eficazmente la igualdad de género? y ¿promueve la descentralización esas capacidades?

Focalización de políticas en los gobiernos locales

Durante demasiado tiempo, los donantes bilaterales y multilaterales descuidaron el apoyo al fomento de la gobernabilidad democrática local, concentrándose en cambio en los gobiernos centrales. Además, muchas importantes ONG internacionales establecieron mecanismos paralelos para la prestación de servicios, lo cual debilitó más a las autoridades locales existentes.

Pero los gobiernos locales pueden desempeñar un papel fundamental en cuanto a reducir la pobreza, promover mayor igualdad y crear sociedades inclusivas; y la focalización de las políticas de los donantes está cambiando. Los organismos

Los activistas que promueven los derechos de la mujer y los profesionales que se ocupan de cuestiones de género y desarrollo tienen grandes esperanzas en los gobiernos locales como ámbitos para promover la igualdad entre hombres y mujeres y el respeto de los derechos humanos de la mujer. Pero la igualdad de género sólo puede lograrse mediante un radical cambio estructural.

internacionales que trabajan en países afectados por conflictos están prestando renovada atención al nivel local. Esto armoniza con los principios de buena colaboración internacional con Estados en situaciones frágiles, presentados en una publicación de la OCDE de 2007, en que se destaca la importancia de centrarse en el fomento institucional a nivel tanto central como local. Un documento normativo publicado en 2007 por el Departamento de Desarrollo Internacional, del Reino Unido, sobre gobernanza, desarrollo y política democrática, también hace renovado hincapié en el gobierno local. Mientras tanto, en numerosos países de África, América Latina y Asia se están llevando a cabo procesos de descentralización.

No cabe destacar demasiado la contribución de la descentralización al aumento de las capacidades de gobiernos locales. Los códigos que rigen la descentralización muy probablemente delegarán responsabilidades, pero no atribuciones y recursos. Habitualmente, son pocas las facultades delegadas desde el gobierno central y son pocos los recursos financieros transferidos. Además, el gobierno local puede ser un ámbito de contestatarios, sumamente politizado y propenso a conflictos. Las poderosas elites locales que antes de la descentralización controlaban las estructuras locales mediante el patrocinio y/o el temor, por lo común siguen predominando después, hasta que sean cuestionados por concejales locales elegidos democráticamente y entidades de la sociedad civil.

No obstante, los datos recogidos en Filipinas (véase la entrevista con Celia Reyes en las páginas 8 y 9) y en Honduras (véase el artículo de Rebeca Smith en las páginas 14 y 15) sugieren que los gobiernos locales —a condición de que sean democráticos y cuenten con personal, financiación y autoridad suficientes— pueden servir como ámbito formativo para la democracia a nivel

nacional, a condición de que la conciencia política pública generada a nivel local pueda estimular un mayor interés en la política nacional, lo cual alentaría a las mujeres que tienen éxito en la política local a presentarse a las elecciones nacionales.

Eficaz gobierno local

La descentralización debe ir acompañada de movilización y promoción para poder establecer realmente la igualdad y la equidad entre los géneros. Para ello, es menester captar el apoyo y aprovechar la especialización de diversas entidades, entre ellas, organizaciones de mujeres, partidos políticos, concejales locales y medios de difusión. Además, para que pueda florecer el gobierno local es imprescindible contar con la voluntad política del gobierno nacional. Los problemas y las oportunidades difieren de una localidad a otra. A continuación, esto se considera más a fondo, sobre la base de la experiencia de One World Action, una ONG basada en Londres donde trabajé hasta abril de 2009.

Los gobiernos locales se beneficiarían al adoptar un enfoque triple de la promoción de la igualdad de género y la protección y vigencia de los derechos humanos de la mujer. Primeramente, sería necesario integrar cabalmente los análisis de género en todas las funciones políticas, de organización y de administración. En segundo lugar, se debería proporcionar apoyo político y práctico a las organizaciones de mujeres y entablar diálogo con ellas. Y en tercer lugar, cabe apoyar iniciativas estratégicas que involucren a los hombres en cuestiones de género y masculinidad.

Poner en práctica una real integración (o incorporación) de las cuestiones de género es un enorme desafío. En un informe publicado por Naciones Unidas-Hábitat en 2008 sobre la incorporación de las cuestiones de género en los gobiernos locales y las prácticas recomendables se aporta información útil

sobre la manera de superar esa dificultad. Se señala que para incorporar eficazmente las cuestiones de género es preciso contar con: liderazgo a alto nivel, análisis claros, firmes compromisos políticos con las estructuras de organización, recursos correlativos, y personal avezado en cuestiones de género, capacitación y seguimiento. En otras palabras, es un proyecto político a largo plazo.

Además, las instituciones estatales oficiales a nivel local necesitan contar con capacidad en diversas esferas administrativas y políticas relacionadas entre sí, para poder dar cumplimiento a su papel como portadores de obligaciones y a sus funciones básicas de maneras que respondan a las necesidades de género.

Fomento de las capacidades de los gobiernos locales

Los aspectos administrativos de la gobernabilidad local son fundamentales para su eficacia y su responsabilidad en general, y para responder a las necesidades de género, en particular. Los gobiernos locales necesitan competencias administrativas y de organización y recursos humanos y financieros para responder a diversas expectativas de mujeres y hombres, niñas y niños varones, en cuanto a seguridad, acceso a la justicia, servicios públicos, participación y bienestar económico.

Es preciso que los concejales y funcionarios locales desarrollen conocimientos especializados y capacidad en cuestiones de género, especialmente en dependencias administrativas locales como las de planificación, presupuestación y prestación de servicios. Los gobiernos locales deben establecer mecanismos eficaces de consulta para recopilar información de diferentes mujeres a nivel comunitario sobre sus necesidades e intereses específicos. Es necesario que el personal de los gobiernos locales tenga las aptitudes necesarias para realizar análisis desde una perspectiva de género, a fin de comprender la información que recogen y basar en ella políticas, programas y presupuestos.

Cuando se imparte capacitación en análisis de género es importante reconocer los desequilibrios de poder que pueden estar presentes en esferas como la adopción de decisiones oficiosas, el acceso a la justicia y otros servicios, y el acceso a la propiedad de tierras y otros recursos. En síntesis, tiene importancia vital detectar las barreras sociales, económicas y políticas que se oponen a la igualdad entre hombres y mujeres.

También es importante comprender la diversidad de experiencias cívicas de las mujeres y los factores que determinan la posibilidad de las mujeres de ser ciudadanas y actuar como tales. Y es imprescindible desarrollar competencias en la presupuestación desde una perspectiva de género, así como en la recopilación y el análisis de datos desglosados por sexo.



La Progressive Women's Association, en la Pakistan, exige iguales derechos políticos.

En El Salvador, por ejemplo, un movimiento de mujeres que colabora con One World Action, llamado Las Melidas, capacitó a mujeres concejales de 11 municipalidades sobre cómo aplicar políticas de equidad de género e incorporarlas en los concejos. En Tanzania, el Foro de Dignidad de la Infancia ha creado una red local integrada por representantes de gobiernos locales, maestros, trabajadores de la salud y líderes tradicionales, que aborda problemas de matrimonio precoz y mutilación genital femenina.

Otro ejemplo es el proyecto de Microefectos de las Políticas de Ajuste Macroeconómico (MIMAP) en Filipinas, el cual captó a investigadores de dos institutos de educación superior, y elaboró el Sistema de Seguimiento de Base Comunitaria, combinado con la iniciativa de Presupuestación con Perspectiva de Género.

Los donantes y ONG internacionales también tienen un importante papel que desempeñar en el apoyo a gobiernos locales, para desarrollar esas capacidades mediante programas de capacitación, financiación de la contratación y empleo (o adscripción) de personal capacitado, capacitación en investigación, giras de estudios y otros intercambios para el aprendizaje a escala nacional, regional e internacional.

Políticas inclusivas de gobiernos locales

La voluntad política tiene importancia primordial en el desarrollo de procesos, sistemas y estructuras inclusivos para la adopción de decisiones políticas. Fomentar la capacidad en la estructura política de gobiernos locales es imprescindible para fortalecer la competencia administrativa. La mayor inclusividad en la adopción de decisiones políticas crea mayor legitimidad y asegura la rendición de cuentas al recaudar ingresos locales.

Muchas feministas y organizaciones de mujeres en los países del Sur hacen hincapié

en fortalecer la participación política de las mujeres de diversos ámbitos sociales y culturales. La bibliografía es unánime en cuanto a que la representación proporcional en los sistemas electorales, sumada a algún tipo de cuotas, es “la combinación mejor adaptada” para lograr la igualdad de género en la participación política. Si bien los sistemas de representación proporcional no garantizan la representación de mujeres, ni la de comunidades marginadas, las facilita, porque armoniza los votos emitidos con los escaños ganados.

Los partidos políticos, como principales custodios de la participación política de la mujer, deben involucrarse oficialmente en procura del cumplimiento de las cuotas, dado que, en el ardor de la competición electoral, con frecuencia las olvidan. Es necesario que las comisiones electorales tengan facultades, capacidad y voluntad de vigilar la aplicación de las cuotas e imponer sanciones al incumplimiento. Aun cuando las cuotas no carecen de problemas —por ejemplo, pueden rotular y aislar a las mujeres en estructuras políticas “de segunda clase”—, son imprescindibles para quebrar las barreras que obstan a la participación de la mujer.

Las mujeres candidatas necesitan apoyo — además de inclusión política— en forma de campañas de concienciación, fomento de la confianza y asistencia práctica. En muchos países, la presencia de las mujeres en las estructuras políticas pone en evidencia que la participación no se traduce automáticamente en políticas con perspectiva de género. Una vez elegidas, las mujeres concejales locales necesitan capacitación en la formulación de políticas con perspectiva de género, además de aptitudes para análisis normativos y presupuestarios, organización y comprensión de los procedimientos políticos, y muchas otras aptitudes.

Los fuertes vínculos con organizaciones y movimientos de mujeres en la comunidad



Un cartel proclama el derecho de todas a participar en la democracia (Guatemala, 2008).

tienen importancia vital para que los gobiernos locales promuevan eficazmente la igualdad de género y los derechos de la mujer. Las alianzas entre distintos partidos pueden fortalecer mucho el respeto a los derechos civiles y políticos de la mujer. Felicity Manson-Visram, en su informe inédito a One World Action titulado “Las mujeres centroamericanas ejercen sus derechos políticos”, dice: “el apoyo a esas redes políticas interpartidarias tiene importancia crítica en los países donde la política está gravemente polarizada y se olvidan fácilmente los programas para la mujer”. Las alianzas interpartidarias no siempre son posibles y, naturalmente, son muy impopulares entre los partidos políticos.

Un informe de 2009 de One World Action, titulado “Participación política de la mujer en Filipinas”, destaca la importancia de no limitarse a las cantidades, y avanzar más allá de la política; afirma que cuestiones importantes como el liderazgo y la adopción de decisiones no pueden abordarse simplemente facultando a las mujeres para que voten y ocupen puestos políticos. En cambio, “es preciso introducir también cambios sustantivos conducentes a la potenciación de la mujer en cuestiones económicas, culturales e incluso a nivel personal o familiar”.

En ausencia de esas condiciones, la política sólo será accesible a las mujeres privilegiadas. Por ende, es preciso que las medidas a nivel de los gobiernos locales para progresar hacia la igualdad entre hombres y mujeres vayan acompañadas de políticas nacionales sobre los derechos de la mujer en esferas como el derecho de la familia, la violencia en el hogar, la herencia, la participación política, la educación y el empleo.

Violencia política contra la mujer

La violencia, o la amenaza de violencia, contra la mujer es una barrera inexpugnable que obsta a su participación política a nivel local (y nacional). La violencia, o la amenaza de violencia, perpetrada por los compañeros íntimos, los líderes comunitarios, la policía, los políticos, los medios de difusión —que abunda en casi todas las sociedades— puede disuadir a las mujeres de presentar sus candidaturas. También impedirá que las mujeres electas cumplan correctamente con sus funciones políticas y las disuadirá de presentarse como candidatas para reelección.

Hasta la fecha, son pocas las investigaciones acerca de la incidencia y los efectos de la violencia contra la mujer sobre la vida política, pero hay abundantes pruebas anecdóticas. A mi juicio, las cuatro barreras frecuentemente citadas contra la participación política de la mujer —cultura, confianza, recursos financieros y cuidado de la familia— ocultan la real experiencia de amenaza de violencia que confina a las mujeres en la esfera privada.

Por otra parte, la Asociación de Mujeres Concejales de Bolivia (ACOBOL), en alianza con mujeres parlamentarias y grupos de la sociedad civil, documentó casos de violencia contra la mujer en el período 2000 a 2005. La investigación constató que de los 155 casos registrados, unos 40 eran casos de violencia física, emocional o sexual, 56 eran amenazas y 27 eran casos de mujeres concejales a quienes se impidió la realización de sus tareas oficiales. Según ACOBOL, son muchos los casos que no se denuncian, por lo cual no se conocen las cantidades reales, que probablemente son unas cuatro veces superiores.

ACOBOL ha colaborado con otras entidades para promover una definición jurídica de violencia política. La Cámara de Diputados boliviana aprobó en 2006 la Ley contra la violencia política por motivos de género, pero todavía está pendiente la aprobación del Senado. La promulgación de una ley es solamente el primer paso en una prolongada batalla para combatir la impunidad de que disfrutaban quienes perpetúan sistemas de violencia política contra la mujer. ACOBOL exhorta a establecer un organismo público con facultades para actuar en instancias de violencia. La Asociación está colaborando con autoridades municipales y líderes políticos para obtener compromisos oficiales sobre la equidad de género y una cultura política libre de violencia.

Fomento de una sólida sociedad civil

Las organizaciones y movimientos de mujeres pueden influir sobre el establecimiento de gobiernos locales inclusivos, democráticos y responsables a muchos niveles. Pueden contribuir a crear conciencia sobre los derechos y movilizar a las mujeres para que expresen sus necesidades, reivindiquen sus derechos y se involucren políticamente.

Además, esas organizaciones pueden hacer gestiones ante las autoridades para introducir cambios en las leyes, hacer respetar los derechos humanos de la mujer, vigilar la aplicación de la legislación y las políticas, estimular el debate público y establecer enlaces a escala local, nacional e internacional con otras organizaciones de mujeres para fortalecer sus redes.

Las organizaciones de mujeres están marcando el rumbo en cuanto a crear conciencia acerca de los intereses y los derechos de la mujer, y están movilizando a las mujeres para que eleven sus voces y participen en las consultas y los procesos electorales. Cuando las organizaciones de mujeres están bien arraigadas en comunidades marginadas, pueden alentar a las mujeres discapacitadas, a las que viven con el VIH/SIDA y a las que pertenecen a minorías étnicas, a que participen en la política local, oficial y oficiosamente, y apoyen a las mujeres ya elegidas. En Malawi y Zambia, por ejemplo, las organizaciones de mujeres están tratando de acrecentar la participación política de mujeres pobres y marginadas y alcanzar la meta fijada por la Unión Africana, de una representación de mujeres del 50%.

El movimiento de mujeres en Centroamérica propugna el respeto a instituciones y leyes seculares del Estado que garanticen los derechos de la mujer, estimulando el debate público, organizando protestas públicas y utilizando los medios de difusión. Las organizaciones de mujeres pueden proporcionar asesoramiento y especialistas para capacitar a las dependencias políticas y administrativas del gobierno local y dar cumplimiento a las normas internacionales de derechos humanos.

Para ser eficaces, las organizaciones y movimientos de mujeres necesitan apoyo al fomento de sus propias capacidades en esferas clave, como aptitudes de organización y gestión, conocimientos técnicos, y aptitudes analíticas y de investigación. Se necesita apoyo en el seguimiento y la formulación de indicadores

Consolidación de aspectos fuertes

La Red Centroamericana para la Igualdad de Género en el Desarrollo Local congrega a seis organizaciones centroamericanas de mujeres. Sus miembros incluyen a mujeres concejales locales y alcaldesas, mujeres representantes de grupos interpartidarios y mujeres de diferentes países, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La red funciona desde 2008 para acrecentar y fortalecer la participación política de las mujeres marginadas en zonas rurales y urbanas, impulsar la reforma legislativa y normativa favorable a la participación política de la mujer, incluida la reforma electoral, y fortalecer la voz política de las organizaciones de mujeres.

Capacitación de periodistas en Sierra Leona

Tras seis meses de consultas para determinar las necesidades de los periodistas, el PNUD financió un curso práctico de capacitación y consulta de dos días de duración en beneficio de 40 periodistas cuidadosamente seleccionados en todo el país. El curso práctico abarcó el papel y el mandato de los periodistas y la manera en que presentan casos de violencia sexual y por motivos de género, con el propósito de fomentar su capacidad de informar y publicar los casos de manera profesional, equilibrada y sensible, de modo de participar en la campaña contra la violencia por motivos de género. La capacitación fue impartida por periodistas profesionales. Está en curso la producción de un manual para periodistas, que contendrá directrices sobre la manera de colaborar con la policía, los tribunales, el gobierno y las entidades de la sociedad civil y planteará el papel de vigilancia de los medios de difusión. La intención es utilizar el manual para impartir capacitación en diferentes regiones.

sensibles al género para un detenido examen de gobiernos locales, servicios de seguridad y otros servicios públicos, y fomento de las redes locales, nacionales e internacionales.

La necesidad de fomentar la capacidad de las comunidades y de sus líderes, especialmente mujeres, para involucrarse con los órganos de gobierno local, fue una de las conclusiones de un programa trienal de gobernabilidad urbana democrática, 2006–2009, ejecutado por el Instituto de Política y Gobernabilidad (IPG) de Filipinas, en asociación con siete municipalidades del país. Los copartícipes, a su vez, colaboraron con más de 100 organizaciones locales (inclusive organizaciones de mujeres pobres residentes urbanas). El Código de Gobiernos Locales de 1991 otorgó a los gobiernos locales —al menos sobre el papel— un 40% de los ingresos internos del país y atribuciones para recaudar impuestos y contraer préstamos. También reconoció el papel de importancia crucial que desempeña la sociedad civil.

El programa del IPG permitió que mujeres anteriormente excluidas se organizaran e ingresaran en la política por conducto de organizaciones comunitarias, y también la

promoción de una participación política inclusiva. Desarrolló las capacidades de protagonistas locales de la gobernabilidad urbana en una planificación participatoria a nivel de distrito y municipal, para ampliar el acceso de mujeres y hombres pobres residentes urbanos a los procesos de adopción de decisiones y la prestación de servicios equitativamente y con perspectiva de género.

Establecimiento de estructuras de apoyo

Si los medios de difusión son libres y tienen perspectiva de género, pueden desempeñar un importante papel en cuanto a fundamentar la opinión pública, estimular el debate público sobre cuestiones constitucionales y normativas, como vigilancia apropiada, y examinar detalladamente y responsabilizar a las instituciones de gobernabilidad local. La perspectiva de género posibilitará que los medios de difusión desempeñen un papel de educación pública de importancia crítica en cuanto a disipar estereotipos de género y crear un ámbito normativo propicio para la igualdad de género y los derechos de la mujer.

En realidad, en muchos países los medios de difusión tienen escasa capacidad y pocos

recursos, y están frenados por restricciones a la libertad de prensa. Una iniciativa de formación de periodistas en Sierra Leona, que forma parte de un programa financiado por el PNUD, demuestra lo que puede lograrse (véase el recuadro).

Los medios de difusión pueden desempeñar un papel de promoción del cambio de actitudes y creación de conciencia; pero el gobierno local sigue siendo un protagonista fundamental en cuanto a promover la igualdad de género y el respeto a los derechos humanos de la mujer. Los órganos internacionales de cooperación para el desarrollo necesitan adoptar un enfoque coherente y estratégico que ayude a los gobiernos locales a desempeñar ese papel, de modo de vincular el fomento de la democracia local y nacional con el fomento de la capacidad en los procesos e instituciones políticos, y apoyar las estructuras propicias a las organizaciones y movimientos de mujeres. Es mucho lo que queda por hacer —nada menos que un replanteo a fondo de las estructuras políticas— pero esto no significa que no sea posible. <

Bibliografía

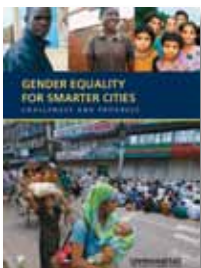
- International IDEA (2005) *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Edición Revisada. www.idea.int/publications/wip2
- OCDE (2007) *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*. www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf
- Santos-Maranan, A.F., Parreño, N.E. y Fabros, A. (2009) *Women's Political Participation in the Philippines: Conversations, Reflections and Recommendations*. One World Action. www.oneworldaction.org
- Reino Unido, Departamento de Desarrollo Internacional (2007) *Governance, Development and Democratic Politics*. www.dfid.gov.uk/pubs/files/governance.pdf
- UN-HABITAT (2008) *Gender Mainstreaming in Local Authorities: Best Practices*. www.unhabitat.org

PUBLICACIONES

Esta sección ofrece una selección de publicaciones relativas al desarrollo de la capacidad. Puede encontrarse una lista más amplia en www.capacity.org.

Gender Equality for Smarter Cities: Challenges and Progress (Igualdad de género para ciudades más inteligentes: desafíos y adelantos)

Naciones Unidas-HÁBITAT, 2010



Los gobiernos locales pueden mejorar las condiciones de vida de las mujeres en varios aspectos,

entre ellos el acceso a la tierra, la vivienda, el abastecimiento de agua y el saneamiento, así como el mantenimiento de la seguridad. Esta publicación describe las dificultades con que tropiezan los gobiernos locales, así como varios adelantos ya logrados, que ofrecen buenas perspectivas. En la penúltima sección se presta especial atención al fomento de la capacidad para la buena gobernabilidad.

<http://www.unhabitat.org/pmss/>

Gender mainstreaming in local authorities: Best practices (Incorporación de la perspectiva de género en las autoridades locales: prácticas recomendables)

Naciones Unidas-HÁBITAT, 2008



En la serie de sesiones sustantivas de 2006 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas se definió la incorporación de la perspectiva de género como proceso de determinar las implicaciones para las mujeres y

los hombres de toda acción planificada, inclusive leyes, políticas y programas ... y como estrategia para que los temas de interés y las experiencias tanto de los hombres como de las mujeres sean parte integral del diseño, la realización, el seguimiento y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas de índole política, económica y social ... el objetivo en última instancia es lograr la igualdad de género. Esta publicación de Naciones Unidas-HÁBITAT explica de qué manera incorporar la perspectiva de género en los gobiernos locales. <http://www.unhabitat.org/pmss/>

Conocimiento es poder



Celia M. Reyes

reyesc@dls-csb.edu.ph

Instituto Filipino de Estudios de Desarrollo e Instituto Angelo King de Estudios Económicos y Empresariales de la Universidad De La Salle, Manila, Filipinas

Celia Reyes es miembro del equipo de investigación en el Instituto Filipino de Estudios de Desarrollo y colabora con el Instituto Angelo King de Estudios Económicos y Empresariales de la Universidad De La Salle en Manila, Filipinas. Uno de sus intereses principales es la investigación de los efectos de políticas y programas sobre la pobreza y la equidad. Dirigió el proyecto de Microefectos de las Políticas de Ajuste Macroeconómico (MIMAP) en Filipinas, con el apoyo del International Development Research Centre (IDRC) del Canadá.

Durante la realización de dicho proyecto, ella y sus colegas elaboraron el Sistema de Seguimiento de Base Comunitaria (CBMS), para recopilar información a nivel local de manera organizada. Esta información puede ser utilizada por dependencias de gobiernos locales, organismos gubernamentales nacionales, ONG y organizaciones de la sociedad civil para la planificación, la ejecución y el seguimiento de los programas.

El CBMS contribuye a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en cuanto a la asignación de recursos. Su probada eficacia para mejorar la gobernabilidad ha conducido a que sea activamente promovido por el Departamento del Interior y de Gobiernos Locales (DILG) de Filipinas. Actualmente, el CBMS se utiliza en tres cuartas partes de las provincias del país. Un componente del CBMS es la Presupuestación con Perspectiva de Género (GRB). *Capacity.org* entrevistó a Celia Reyes para averiguar de qué manera el CBMS-GRB ha repercutido sobre la igualdad de género a nivel comunitario.

¿Cuál fue la fuerza impulsora de la integración de cuestiones de género/GRB

Si se quiere subsanar eficazmente la desigualdad de género, es necesario medir sus indicadores y detectar sus causas subyacentes. Cuando los gobiernos locales están avisados, la mitad de la batalla está ganada.

en el programa CBMS? ¿Cuáles fueron las condiciones que lo permitieron?

Inicialmente, elaboramos el CBMS en 1994, pero realmente comenzamos a aumentar su escala en 2000. Al principio era una iniciativa de investigación financiada por el IDRC, pero ahora los gobiernos locales sufragaban la aplicación del sistema. El CBMS era parte de un proyecto que investigaba los microefectos de las políticas de ajuste macroeconómico. Pero dichos efectos de las políticas a macroescala eran difíciles de rastrear a nivel local debido a la ausencia de datos desglosados. Por consiguiente, necesitábamos establecer un sistema de seguimiento que posibilitara reflejar los efectos a nivel de los hogares e incluso, de los individuos.

Así es como nació el CBMS. Además, fue muy oportuno dado que en 1991 se aprobó y comenzó a aplicarse el Código de Gobiernos Locales, lo cual redundó en un sustancial impulso hacia la descentralización y una gran demanda de información apta para su uso por los gobiernos locales.

Inicialmente, no había desglose de la información por género, pero durante las sesiones de “grupos focales” nos percatamos de que, por ejemplo, había diferencias en las tasas de asistencia escolar. Comprobamos que en algunas comunidades había más niñas que niños varones que asistían a la escuela porque los varones tenían que trabajar para contribuir al ingreso familiar. Pero también había aldeas donde eran las niñas quienes no asistían a la escuela porque se suponía que debían quedarse en el hogar y ayudar en las tareas domésticas.

También nos percatamos de que, además de facilitar la planificación y la presupuestación a nivel local, podíamos utilizar el CBMS para la presupuestación con perspectiva de género, pues aporta una rica fuente de información desglosada por sexos. Por ejemplo, constatamos que en una comunidad la participación de las mujeres en la fuerza laboral era muy baja debido principalmente a que tenían que cuidar a los niños. Entonces, se establecieron guarderías donde las mujeres podían amamantar a sus hijitos en pausas durante su trabajo, de modo que más mujeres pudieron ingresar en la población activa.

Hay en todo el mundo muchas iniciativas de GRB en la preparación de presupuestos a nivel nacional. Pero los beneficios para la población serán superiores cuando se utilice la GRB al formular planes y presupuestos de gobiernos locales. Hemos logrado integrar plenamente la GRB en el CBMS y en la planificación local, de modo que todo plan de desarrollo local debe tener perspectiva de género.

El CBMS genera automáticamente indicadores desglosados por género. En Filipinas, antes de la iniciativa CBMS-GRB, ya se asignaba el 5% del total del presupuesto de cada gobierno local a cuestiones de género y desarrollo. Pero constatamos que ni los gobiernos locales ni el gobierno nacional realmente sabían cómo aprovechar eficientemente esa partida presupuestaria, lo que, a mi juicio, acrecentó la demanda de programas CBMS-GRB por los gobiernos locales, pues les aportaban información para planificar programas que podían acogerse a la norma del 5%.

¿Qué factores contribuyeron a aumentar la escala del programa?

El Departamento del Interior y de Gobiernos Locales ha emitido varias declaraciones normativas en apoyo del CBMS. Se ha puesto en práctica en 59 de las 80 provincias del país, cantidad que sigue aumentando. Estamos muy sorprendidos de ese crecimiento exponencial.

Lo más interesante es que las propias provincias financian la ejecución. Junto con nosotros, el DILG ofrece capacitación gratuita, programas electrónicos (*software*) y el sistema. También sufraga la recopilación y el procesamiento de datos. Pienso que la necesidad de información local, que no era satisfecha por el sistema oficial de estadísticas, es una de las razones de la gran demanda del programa.

Una de las características que atrajeron a las autoridades locales al CBMS es que el sistema ofrece mapas. Los ejecutivos locales responden mejor a la información volcada en mapas con código de colores, que a la presentada en cuadros o simples cifras. Los mapas posibilitaron que apreciaran mejor la situación y fijaran las prioridades correctas. Las zonas rojas en un mapa, por ejemplo,

pueden indicar dónde están las necesidades acuciantes. Otra característica es que el sistema genera automáticamente indicadores con formato de cuadro, lo cual posibilita que los ejecutivos locales organicen información adicional y hagan tabulaciones cruzadas. No lleva mucho tiempo aprender cómo utilizar el sistema y generar la información necesaria.

Una tercera característica es la buena relación costo-beneficio. El programa puede financiarse fácilmente al lograr economías resultantes de mejoras en materia de planificación, presupuestación y determinación de beneficiarios. Finalmente, el sistema fue diseñado de modo que no necesite nuevos elementos estructurales. Se incorporó en la Dependencia de Planificación Local y se ha mantenido pese a los cambios en los cargos ejecutivos, por ejemplo, después de las elecciones.

¿Pudo usted medir los resultados en materia de género?

Contamos con información básica de referencia, datos del CBMS recogidos hace pocos años, y también datos actualizados. No los hemos utilizado para determinar los efectos sobre la GRB, sino para analizar los efectos de los choques, como la crisis financiera y la baja de precios ocurridas en 2008. Todavía no hemos analizado detalladamente los efectos que han tenido todos los programas en cuanto a reducir las disparidades de género, pero esto sería posible. Hemos considerado algunos programas concretos, como abastecimiento de agua y saneamiento, pero aún no nos hemos abocado a un programa académico.

Pero en general, ¿piensa usted que el programa GRB-CBMS ha contribuido a una mayor igualdad entre los géneros?

Sí, lo percibimos en los “grupos focales”, que son parte del proceso del CBMS. Los miembros de la comunidad tratan de explicar la situación y aportan posibles soluciones. Cuando encuentran diferencias en las tasas de participación escolar, ahora pueden explicar a qué obedecen tales diferencias. Por ejemplo, ¿por qué estaban las niñas de cierta aldea abandonando la escuela? Las niñas dejaban de ir a la escuela para trabajar como mucamas. Es posible hablar del problema y encontrar soluciones para que las niñas sigan asistiendo a la escuela. Actualmente tenemos programas de transferencia de efectivo para que las niñas no abandonen la escuela prematuramente.

¿Es verdad que el CBMS ha ayudado a los gobernadores a descartar el favoritismo político?

Sí, el sistema de favoritismo político solía dificultar que los gobernadores rechazaran ciertos pedidos. En otras palabras, si lo hacían corrían el riesgo de perder apoyo político local en las elecciones siguientes. Pero dado que ahora cuentan con datos para todas las *barangays* (aldeas), pueden aducir



Quando encuentran diferencias en las tasas de participación escolar, ahora pueden explicarlas.

fácilmente, por ejemplo, que una *barangay* no necesita otro proyecto de agua y saneamiento, dado que otras están en peor situación. Esta información puede persuadir a un jefe de aldea de que hay un fundamento para que el gobernador se niegue y puede facilitar que acepte esa negativa.

Pienso que en algunos casos, los jefes de aldea escogen proyectos que no necesariamente responden a las necesidades comunitarias. Básicamente, no saben si un proyecto es más adecuado que otro. Dado que ahora hay más capacidad a nivel provincial, el gobernador puede decir: “Muy bien, lo que ustedes necesitan no es ese proyecto sino este otro, que responde mejor a sus necesidades más acuciantes”. Y dado que la información es más transparente, el seguimiento y la evaluación de la ejecución del proyecto son más eficaces.

El proceso de CBMS requiere la participación comunitaria para determinar cuáles son los problemas prioritarios y las posibles soluciones. Cuando una comunidad sabe lo que necesita, tiene mayores medios de acción. Cuenta con datos pertinentes para justificar sus decisiones. Por ejemplo, tal vez la comunidad sepa que un 50% de sus niños no pueden asistir a la escuela, pero que si hubiera caminos en mejores condiciones se avanzaría mucho hacia resolver ese problema. En otras palabras, están en condiciones de pedir los servicios que realmente necesitan.

¿Cuáles son las principales dificultades para institucionalizar y ampliar la escala de esta iniciativa GRB-CBMS?

Pienso que, inicialmente, la principal dificultad es que los gobiernos locales son renuentes a admitir que su respectiva localidad tenga problemas de género. De modo que, a mi juicio, el verdadero desafío es ser más específico. Si usted les dice que las niñas están abandonando la escuela para trabajar como mucamas, comienzan a percatarse de que, realmente, hay problemas que deben subsanarse. Pienso que es necesario intensificar la promoción y las campañas de información que expliquen esas cuestiones para que quede claro que al disponer de más información desglosada por género se contribuirá a resolver esos problemas.

La diferencia entre un CBMS ordinario y una GRB-CBMS es que tratamos de destacar las cuestiones de género concretas proporcionando más información desglosada por género. El desafío es formular indicadores más específicos para cada contexto, debido a que los problemas pueden diferir de un lugar a otro, aun dentro de un mismo país. <

Entrevista realizada por Sylvia I. Bergh, Instituto Internacional de Estudios Sociales, La Haya, Países Bajos (bergh@iss.nl).

Enlaces

- Instituto Angelo King de Estudios económicos y empresariales: www.dlsu.edu.ph/research/centers/aki
- Red del Sistema de Seguimiento de Base Comunitaria (CBMS): www.dlsu.edu.ph/research/centers/aki/cbms
- Instituto Filipino de Estudios de Desarrollo: www.pids.gov.ph

La legitimidad refuerza la capacidad



Sohela Nazneen

sohela.nazneen@gmail.com

Profesora Adjunta, Departamento de Relaciones Internacionales, Universidad de Dhaka, Bangladesh, e Investigadora, Programa de Empoderamiento de la Mujer, Instituto BRAC de Desarrollo, Bangladesh

Sakiba Tasneem

sakibataneem@yahoo.com

Investigadora Asociada, Instituto BRAC de Desarrollo, Bangladesh

Historicamente, en Bangladesh ha sido baja la participación de la mujer como representante en la política oficial. Es verdad que desde su transición a la democracia, en 1991, Bangladesh ha elegido únicamente mujeres para el cargo de primer ministro, pero la legitimidad de esas dos mujeres líderes de los dos partidos principales se basa en vínculos de parentesco. La cultura partidista y política sigue dominada por hombres. En la política de Bangladesh, las cuestiones de género no tienen mucha gravitación, aun cuando hubo un dinámico movimiento feminista a partir de los movimientos nacionalistas anticoloniales contra Gran Bretaña y, posteriormente, contra el Pakistán.

En 1997 se introdujo una cuota de 30% para la mujer en todos los órganos gubernamentales locales, de modo de asegurar su representación. La elección directa para escaños reservados en el nivel más bajo de gobierno local, el *Union Parishad* (UP) condujo a una radical transición en las elecciones locales. Mientras anteriormente era el presidente de la UP quien proponía mujeres candidatas para los escaños reservados, el nuevo sistema de elecciones directas vinculó a las mujeres representantes con sus electores.

Aquella medida reforzó la legitimidad de las mujeres en la política. En las elecciones de 1997 y 2003, más de 40.000 mujeres se presentaron como candidatas a cargos políticos y unas 12.000 o más fueron elegidas directamente para los cargos reservados en los UP. El número de mujeres que se presentaron para cargos generales fue

Tradicionalmente, la cultura política en Bangladesh ha sido una esfera de dominio masculino. La introducción de medidas de acción afirmativa y la capacitación de las mujeres que ocupan cargos políticos, ¿les ha otorgado voces más fuertes y ha conducido al cambio en cuestiones pertinentes a la mujer?

bajo. Esto afectó la manera en que las comunidades percibían a las representantes y creó una mayor legitimidad social para la mujer. En el cuadro infra se indica la participación de la mujer en las elecciones de 1997 y 2003 (las elecciones previstas para 2008 se aplazaron por razones políticas).

Pese a esos cargos reservados, las mujeres tropiezan con múltiples barreras estructurales y actitudes que limitan su capacidad de actuar como efectivas representantes. La división del trabajo por género asigna la carga de las tareas domésticas a las mujeres y limita su tiempo y su posibilidad de participar en actividades políticas estructuradas. Las restricciones a la movilidad de la mujer y las nociones acerca de espacios segregados por género afectan su acceso a la esfera política oficial y a los espacios públicos, y reducen su presencia.

Además, las mujeres suelen carecer de conocimientos acerca del funcionamiento gubernamental, lo cual limita su posibilidad de ser eficaces una vez elegidas para ocupar cargos. Mientras tanto, persiste la resistencia masculina frente a las mujeres candidatas y trabajadoras en los partidos políticos y reduce la posibilidad de que las mujeres presenten sus candidaturas a las elecciones, escalen posiciones de mayor categoría en los partidos políticos y apoyen la respuesta a sus necesidades y preocupaciones. No obstante, al reservar cargos evidentemente se ha creado espacio para que las mujeres cuestionen algunas de esas barreras.

Factores a favor y en contra de los electorados numerosos

En cada UP hay un cargo de presidente y nueve de miembros generales, cada uno de los cuales representa un distrito electoral, y

también hay tres cargos reservados para mujeres. Cada cargo reservado representa una zona electoral integrada por tres distritos generales. En consecuencia, las mujeres deben realizar campañas electorales en zonas mucho más extensas que los hombres.

En recientes estudios, como el documento de trabajo preparado en 2004 por Emma Frankl, titulado *Quotas as Empowerment: The Use of Reserved Seats in Union Parishads as an Instrument for Women's Political Empowerment in Bangladesh* (Cuotas y potenciación: el uso de cargos reservados en *Union Parishads* como instrumento de potenciación política de la mujer en Bangladesh), se muestra que las mujeres miembros de UP realizan campañas muy arduas, puesto que deben interactuar con muy numerosos electores. También deben operar lejos de su sede política, en lugares donde tienen escasa oportunidad de interactuar cotidianamente con sus electores.

Por otra parte, hay entre las mujeres representantes una creciente convicción de que, por actuar con el mandato de un electorado, tienen derecho a presentar reivindicaciones en la formulación de políticas. Esta tesis queda reforzada por el hecho de haber sido electas directamente por un electorado mayor que el de los varones miembros del UP.

Programa de las mujeres después de las elecciones

El advenimiento de las elecciones directas, además de aumentar la posibilidad de que las mujeres ingresen en espacios "masculinos", ha propiciado que se hagan oír en los procesos administrativos locales. Zarina Rahman Khan y Amena Mohsin

Participación de las mujeres en elecciones de gobiernos locales. Fuente: Khan y Ara (2006)

Año de elección	Total de mujeres candidatas		Mujeres elegidas para cargos no reservados	
	Presidencia	Miembros	Presidencia	Miembros
1997	102	43.969 (456 candidatas a cargos no reservados)	23	12.828 (110 electas para cargos no reservados)
2003	232	43.764 (617 candidatas a cargos no reservados)	22	12.684 (79 electas para cargos no reservados)



Varios grupos de derechos de la mujer exigen que las parlamentarias sean elegidas por votación directa en elecciones y no designadas por los partidos políticos. Dhaka, Bangladesh.

entrevistaron a 641 mujeres para su informe *Women's Empowerment through Local Governance* (Potenciación de la mujer mediante la gobernanza local); un 78% de ellas manifestaron que habían participado en debates presupuestarios; y un 58%, que habían presentado sugerencias para la rescisión de varias decisiones de la UP.

Además, las mujeres representantes han logrado sustanciales adelantos hacia establecer su legitimidad como protagonistas políticas, resolviendo controversias en las familias por conducto de órganos oficiales, los *shalishes*. Tanto los miembros de los UP como las comunidades locales prefieren que las mujeres resuelvan controversias relativas a: matrimonio, divorcio, poligamia y dote para el matrimonio. Predomina la percepción de que esas mujeres quizás puedan compenetrarse mejor de las dificultades que enfrentan las mujeres en la sociedad.

El hecho de que las mujeres sean elegidas directamente también legitima su derecho a actuar en representación de otras mujeres. Dado que los hombres miembros de UP no compiten con las mujeres miembros en lo atinente a resolver controversias familiares, hay escasa resistencia masculina a que las mujeres desempeñen papeles prominentes. Esas mujeres tienden a ofrecer soluciones pragmáticas y a no cuestionar las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Las mujeres miembros entrevistadas dicen que, con frecuencia, sus soluciones se ofrecen teniendo presentes los costos sociales y las limitaciones que enfrentan las campesinas de Bangladesh.

Que esta mayor legitimidad posibilite que las mujeres promuevan eficazmente sus intereses en programas de desarrollo infraestructural o medidas mínimas de seguridad social, está por demostrarse.

Esos son temas en que las mujeres compiten directamente con los miembros varones de UP, por lo que evidentemente hay potencial de resistencia. Muy pocas mujeres desempeñaron en el pasado un papel prominente en el sistema *shalish* local. Sus adelantos actuales en cuanto

a la legitimidad social y política son eventos importantes que ampliarán la visibilidad de la mujer y prepararán el terreno para debatir públicamente las cuestiones atinentes a la mujer.

Fortalecimiento de las capacidades de la mujer

Los adelantos en la legitimidad de las mujeres y su posibilidad de tener una voz más audible han sido apoyados por diferentes programas de capacitación administrados principalmente por ONG y organizaciones de mujeres, dado que el Gobierno tiene una limitada posibilidad de ofrecer capacitación. La capacitación impartida por ONG se focaliza mayormente en papeles, responsabilidades, conocimientos jurídicos y cuestiones de derechos humanos. Un estudio realizado en 1999 por el Programa Mundial de Alimentos, *Elected Women members of UP: A Socioeconomic study* (Mujeres elegidas como miembros de UP: estudio socioeconómico) mostró que un 90% de las mujeres miembros entrevistadas no conocían los diferentes órganos gubernamentales ni sus funciones, lo cual acusa la necesidad de ofrecer capacitación.

Algunos tipos de capacitación han sido más exitosos que otros. Por ejemplo, CARE Bangladesh, una organización de asistencia humanitaria, capacita tanto a mujeres como a hombres, a diferencia de otras ONG de mayor magnitud, como la Fundación Khan o el PRIP Trust. Este último se centra exclusivamente en las mujeres miembros. El proyecto de CARE se ha designado para crear conciencia entre los concejales y los miembros de la comunidad, hombres y mujeres, y para facultar a las mujeres, informándolas sobre el funcionamiento de los UP y sus funciones como responsables políticas.

El proyecto de CARE también fomenta la capacidad de aldeas enteras, pues imparte información a la comunidad, incluidos tanto hombres como mujeres, con diferentes antecedentes socioeconómicos y laborales. Antes de iniciar los cursos, se realizan

evaluaciones rurales participatorias y procesos de cartografía social, a fin de asegurar la diversidad de quienes reciben capacitación. En 2002, Democracy Watch evaluó esos cursos y constató que el enfoque de CARE tenía más éxito en cuanto a crear en la comunidad un más alto nivel de aceptación de las mujeres y posibilitaba que éstas se desempeñaran más eficazmente. Por otra parte, las mujeres que recibieron capacitación manifestaron que ésta posibilitó cambios en las actitudes de los miembros masculinos, quienes presumían que las mujeres ignoraban ciertos temas.

Cabe señalar que la asistencia y la capacitación ofrecidas por ONG orientadas a movimientos, como Nijera Kori, o por organizaciones de mujeres, como Bangladesh Mahila Parishad, han creado entre sus miembros—en comparación con otras mujeres miembros de UP— un alto nivel de conciencia acerca de los problemas sociales y las preocupaciones prácticas de las mujeres, que van desde la costumbre de la dote o el matrimonio precoz hasta la poligamia, la seguridad de la mujer en la esfera pública y la tarea de recoger agua. Esas mujeres están más dispuestas a plantear temas espinosos en el ámbito público y gracias al apoyo que reciben de sus organizaciones pudieron abordar las resistencias de orden administrativo y de otro tipo.

El caso de Bangladesh muestra que el advenimiento de elecciones directas estableció un vínculo directo entre el electorado y las candidatas electas. Esto, a su vez, ha otorgado a las mujeres una voz más fuerte y mayor legitimidad como protagonistas políticas. También indica que la manera en que se aplican los sistemas de cuotas afectan la capacidad de las mujeres para actuar en los gobiernos locales. Que las mujeres electas puedan o no “actuar para” otras mujeres, depende de las estructuras de apoyo existentes, particularmente los tipos de capacitación y los vínculos con ONG y organizaciones de mujeres, que fortalecen sus conocimientos y su posibilidad de negociar la situación cuando hay resistencias. <

Bibliografía

- Frankl, E. (2004) *Quotas as Empowerment: The Use of Reserved Seats in Union Parishad as an Instrument for Women's Political Empowerment in Bangladesh*. Working Paper Series 2004:3, Dept of Political Science, Stockholm University. www.statsvet.su.se/quotas.
- Khan, M. R. y Ara, F. (2006) Women, Participation and Empowerment in Local Government: Bangladesh Union Parishad Perspective. *Asian Affairs* 29(1) 73:92.
- Khan, Z.R. y Mohsin, A. (2008) *Women's Empowerment through Local Governance: Emerging Issues and Debates*. Ponencia presentada en Pathways of Women's Empowerment RPC Mid-Term Review Conference, 20-24 de enero de 2009.
- Nazneen, S. y Tasneem, S. (2010) A silver lining: Women in reserved seats in local government in Bangladesh. *IDS Bulletin* (de próxima publicación).
- Programa Mundial de Alimentos (1999) *Elected Women members of UP: A Socioeconomic study*. Dhaka: Programa Mundial de Alimentos.



Maitrayee Mukhopadhyay

m.mukhopadhyay@kit.nl

Royal Tropical Institute (KIT), Amsterdam, Países Bajos

Elsbet Lodenstein

e.lodenstein@kit.nl

Royal Tropical Institute (KIT), Amsterdam, Países Bajos

Evelien Kamminga

e.kamminga@kit.nl

Royal Tropical Institute (KIT), Amsterdam, Países Bajos

Descentralización y acción afirmativa

Capacidad para una efectiva participación

Las medidas de acción afirmativa encaminadas a ampliar la participación de las mujeres como representantes políticas en órganos gubernamentales descentralizados constituyen una creciente esfera de investigación y de práctica del desarrollo. Pero para alcanzar esos objetivos, es necesario considerar ante todo varias cuestiones.

Las medidas de acción afirmativa han posibilitado en algunos países una amplia presencia de las mujeres en gobiernos locales. Al mismo tiempo, las políticas de delegación de atribuciones están otorgando más facultades al gobierno local. ¿Amplían esas políticas la efectiva participación de la mujer en la adopción de decisiones? En este artículo se consideran los aspectos institucionales y de desarrollo de la capacidad que es preciso abordar para que las mujeres electas participen efectivamente en los gobiernos locales.

Que las mujeres participen o no efectivamente y tengan o no real poder a nivel local depende de las condiciones en que se las incluya (por ejemplo, las características concretas de la acción afirmativa), de la medida en que las normas y la descentralización alienten su participación y de la fortaleza de las organizaciones de mujeres en la sociedad civil a nivel local. Este artículo analiza esas cuestiones en varios países, sobre la base de investigaciones realizadas por el Royal Tropical Institute (KIT) de Amsterdam, Países Bajos, en colaboración con el IDRC.

Términos de la inclusión de mujeres

En Bangladesh, las representantes mujeres están en desventaja debido a la constricción estructural dimanada de la manera en que el sistema electoral incorpora las cuotas para la mujer. Un *Union Parishad* (gobierno local rural) abarca nueve distritos electorales, cada uno de los cuales elige un miembro general. Las cuotas para las mujeres prevén tres escaños adicionales en cada *Union Parishad* y las candidatas a esos escaños son elegidas en tres distritos electorales de los cuales son responsables.

Esto significa que cada mujer candidata debe recorrer y supervisar una zona tres veces más extensa que la de un miembro general (varón). Además, las mujeres están sujetas a limitaciones de recursos, pues con los mismos presupuestos que los miembros generales, deben cubrir zonas más amplias.

En la India, donde se reserva a las mujeres un 33% de los cargos a todos los niveles de gobierno local, esos cargos rotan en sucesivas elecciones. Así, un distrito electoral reservado para comicios exclusivamente de mujeres se transforma en la elección siguiente en un distrito electoral general (en que compiten mujeres y hombres). En consecuencia, los partidos políticos simplemente no toman en serio las candidaturas de mujeres ni efectúan inversiones en ellas, sabiendo muy bien que en las siguientes elecciones no serán útiles para sus perspectivas electorales.

En Uganda, la Ley de Gobiernos Locales de 1997 estipula que un 30% de los escaños en concejos locales se reserven para mujeres únicamente. Pero esos escaños son adicionales, no forman parte de los existentes. Se crean nuevos distritos electorales para la representación de mujeres, en que se combinan dos o tres distritos electorales anteriores. Así, al menos se duplica el electorado de las mujeres, en comparación con el de los demás distritos electorales.

Las elecciones para los escaños destinados a mujeres se celebran separadamente, dos semanas antes de las elecciones regulares. En las elecciones de 1998 para gobiernos locales, la irritación suscitada por este engorroso sistema, sumada a la fatiga del votante, redundó en que en todo el país no hubo quórum para las elecciones de mujeres. Seguidamente, en muchos distritos se llamó nuevamente a elecciones, pero el proceso menoscabó la percepción de legitimidad y credibilidad de las mujeres en política.

En el Níger, muy pocas mujeres son elegidas concejales, pese a una ley que estipula una cuota del 10%. La investigación efectuada por una ONG local (Alternatieve) muestra que en los procesos electorales de 2006 y 2009 en la región Zinder del Níger, todos los partidos políticos cumplieron con la ley presentado un 10% de candidatas mujeres. En algunos casos, incluso pusieron a la cabeza de la lista a las mujeres que tenían atractivo electoral.

Pero tan pronto como terminan las elecciones, las mujeres son sistemáticamente relegadas al fondo de la lista, con lo cual se elimina toda posibilidad de que sean electas concejales. Así, los partidos políticos abusan de la ley de cuotas, pues aprovechan que no prescribe cuotas para los escaños, sino solamente para las listas electorales.

Es evidente que la acción afirmativa ayuda a las mujeres a tener acceso a las estructuras de poder locales y nacionales. Pero los ejemplos citados muestran que la credibilidad y la legitimidad de las mujeres electas pueden quedar afectadas por el diseño de las políticas o por la aplicación parcial de las medidas de acción afirmativa.

Adopción de decisiones sobre los recursos

A fin de mejorar la participación política de las mujeres pobres se han utilizado procesos de descentralización, los cuales han introducido medidas para que las mujeres tengan mayor representación en algunos ámbitos y han emprendido iniciativas de la sociedad civil para fomentar la capacidad de las mujeres electas como miembros de gobiernos locales, organizando el electorado femenino, auditando la situación de género y aprovechando los espacios institucionales existentes. En América Latina, por ejemplo, la presupuestación participativa (requerida por ley en el Perú y en el Brasil) se utiliza como instrumento político de movilización y también para ampliar la responsabilidad de los gobiernos locales respecto de los intereses de las mujeres pobres.

En América Latina, por ejemplo, el involucramiento en espacios institucionales y políticos existentes para promover derechos económicos y sociales, y la participación de las mujeres en asegurar esos derechos, forman parte del enfoque para crear una ciudadanía inclusiva. Un importante factor institucional de la participación política es la medida en que se destinan recursos y se asignan funciones a los gobiernos locales.

Los gobiernos locales también están promoviendo las cooperativas de autoayuda

como manera de abordar la pobreza y mejorar los medios de vida. Las beneficiarias de esos programas son, en su mayoría, mujeres pobres.

Pero la experiencia muestra que la participación de las mujeres en la adopción de decisiones depende de múltiples factores. Entre ellos, las normas institucionales que rigen la planificación, la medida en que se destinan al nivel local fondos y otros recursos y la medida en que están descentralizadas las atribuciones, de modo que el uso de los recursos pueda ser supervisado y auditado por los órganos de gobierno local.

Un problema común en la India, por ejemplo, es que no todos los estados han delegado atribuciones administrativas y financieras a los órganos de gobierno al más bajo nivel local, los *panchayats*. En muchos casos, estos son meramente organismos que ejecutan programas nacionales de eliminación de la pobreza y temas conexos y no tienen funciones en la planificación de esos programas. Esos factores limitan la participación y la promoción de intereses de género.

Hay obstáculos similares en muchos otros países donde los ciudadanos participan en la planificación del desarrollo mediante importantes procesos de consulta, pero donde los gobiernos locales siguen teniendo limitada autonomía y escaso control sobre ingresos y recursos para poner en práctica sus planes. La falta de mecanismos ejecutivos menoscaba la integración de las prioridades cívicas, en particular, de los intereses de las mujeres, lo cual también puede, a largo plazo, menoscabar la legitimidad del gobierno local.

Aun cuando los gobiernos locales tengan atribuciones y recursos para ejecutar sus planes, hay pocos mecanismos para que los ciudadanos les pidan rendición de cuentas acerca de decisiones sobre presupuestación y ejecución, en particular en lo que atañe a la igualdad de género. En la India, por ejemplo, ningún estado, salvo Kerala, ha reservado un porcentaje de su presupuesto al desarrollo de la mujer, lo cual dificulta aún más el impulsar decisiones que benefician los intereses de la mujer.

En su ensayo de 2004 sobre descentralización e igualdad de género, Anne-Marie Goetz proporciona ejemplos de innovaciones institucionales que han posibilitado la participación de la mujer, incluidas normas para reservar un porcentaje del presupuesto exclusivamente a cuestiones de interés de la mujer y asignar los ingresos locales y analizar el gasto desde una perspectiva de género. Esas medidas, entre otras, deberían amplificar las voces de las mujeres en las deliberaciones locales y apoyar el gasto en satisfacer las necesidades de la mujer.

Focalización en las capacidades individuales

Es innegable que en el Asia Meridional la acción afirmativa en los gobiernos locales ha dado origen a la llamada “política de facto”, es decir, una situación política en que una persona, pese a ser representante electo, no



Aunque en Uganda la ley reserva a la mujer en 30% de los cargos de concejales locales, los hombres siguen dominando las elecciones.

participa activamente en los procesos de gobierno. No se sugiere que todas las mujeres se encuentren siempre en esta situación, ni que sea irreversible. Hay amplias pruebas objetivas de que campesinas, mujeres urbanas, mujeres de castas bajas y de tribus, elegidas como miembros de instituciones de gobierno local, se han desempeñado y se desempeñan efectivamente como representantes electas.

Las ONG y las organizaciones de la sociedad civil siguen apoyando a las mujeres en los gobiernos locales, fomentando sus capacidades y sus voces. En la India y en Bangladesh parten del supuesto de que la inexperiencia política de las mujeres y su falta de aptitudes e incompleta formación limitan su participación política. Los programas gubernamentales de capacitación de representantes electos parten de los mismos supuestos. Muchas organizaciones de la sociedad civil, especialmente las que representan intereses de la mujer, también se han percatado de la importancia de apoyar redes para que la mujer siga desempeñándose en cargos públicos.

Se suelen dejar de lado las limitaciones institucionales

Varios estudios de investigación sobre la participación de las mujeres electas en las instituciones de gobierno local las consideran como agentes independientes o, más bien, como mujeres no afectadas por la desigualdad de género. Según una evaluación realizada por el Banco Asiático de Desarrollo en 2004, sobre cuestiones de género y gobernabilidad en los gobiernos locales, más del 70% de las mujeres concejales entrevistadas en Bangladesh no tenían conocimiento de sus derechos y responsabilidades como representantes. Un porcentaje aún más alto —más del 80%— expresó falta de confianza en la propia capacidad para dirigir reuniones. En el Pakistán, sólo un 22% de las mujeres concejales dijeron que asistían regularmente

a las sesiones del concejo y menos del 30%, que tenían conocimiento del orden del día de las últimas dos sesiones, o de su presupuesto.

Si bien hay baja participación de las mujeres electas en los concejos locales, esto depende también de varios factores, entre ellos, normas de género, familia, casta, clase social y religión. Esto refleja indirectamente la “incapacidad” de las mujeres, o su “indiferencia”, en cuanto a participar en la política y en los concejos locales. En general, se ofrecen medidas para subsanar las carencias de las mujeres, en lugar de abordar las condiciones institucionales que limitan la participación de la mujer, como los términos en que se dispone su inclusión y las características de las reformas de descentralización ya mencionadas.

Por consiguiente, una mayor participación política requiere una cabal comprensión del marco político existente en un país y de los términos en que se dispone la inclusión de la mujer en cargos electivos, además de un enfoque integrador de la potenciación de la mujer, el desarrollo institucional y la oficialización de los espacios de participación cívica y los mecanismos de responsabilización. <

Bibliografía

- Banco Asiático de Desarrollo (2004) RETA 6008: *Gender and Governance Issues in Local Government*. Descripción general. Banco Asiático de Desarrollo. www.adb.org
- Elhadje, H. (2010) *Progress Report on Women's Political Participation in Zinder Region*. Alternative, Niger, October 2009-April 2010, West-Africa Gender Inclusive Citizenship Programme. KIT (financiado por Oxfam-Novib).
- Goetz, A.M. (2004) *Decentralization and gender equality, in Striving for Gender Equality in an Unequal World*. UNDP report for Beijing +10, ch. 12.
- Mukhopadhyay, M. (2005) *Decentralisation and Gender Equity in South Asia*. Informe para IDRC. KIT, Países Bajos. www.kit.nl
- Mukhopadhyay, M., Hunter, C. y Milward, K. (2010) *Gender and Rights Resource Guide*. Gendernet, Dinamarca. www.konsnet.dk/Default.aspx?ID=21480

¿Una varita mágica?



Rebecca Smith

rsmith@idrc.ca

Oficial de investigación, Derechos de la Mujer y Ciudadanía, International Development Research Centre (IDRC)

Algunas veces se ha presentado la descentralización como una varita mágica para que los países en desarrollo logren tanto el desarrollo como la democracia. Sobre la base del principio de subsidiaridad, se elogia la descentralización por otorgar más atribuciones a los gobiernos locales. Los líderes mundiales, las ONG, los organismos donantes y las instituciones multilaterales están de acuerdo en que para el éxito del desarrollo y de la democracia es necesario incluir a las mujeres en un plano de igualdad con los hombres, y que una eficaz descentralización debería acrecentar la accesibilidad y la responsabilidad de los gobiernos respecto de las mujeres.

Pero, ¿acaso es así? A partir de 2006, varios equipos de investigadores en Bolivia, el Ecuador, El Salvador, Honduras y el Paraguay han estado analizando esta cuestión como parte de un proyecto multirregional de investigación que recibe el apoyo del Programa sobre derechos de la mujer y ciudadanía en el International Development Research Centre (IDRC), del Canadá. En coordinación con el Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), de la Argentina, los cuatro equipos investigaron si en los procesos de descentralización de los últimos dos decenios había aumentado el poder de decisión de la mujer a nivel local, y de qué manera. Dos temas principales encuadraron los proyectos de investigación: participación política de la mujer y acceso de la mujer a los servicios públicos en sistemas descentralizados.

Participación política de la mujer

América Latina tiene una larga historia de activismo de la mujer en pro de sus derechos

Una eficaz descentralización debería lograr que los gobiernos sean más accesibles y responsables, y que respondan mejor a las necesidades de la mujer. Pero, ¿es así?

cívicos. Pero los adelantos oficiales en materia de igualdad no siempre se tradujeron en adelantos en la práctica. La heterogeneidad de las mujeres en toda la región significa que no todas ellas disfrutaban de los beneficios del adelanto hacia la igualdad entre los géneros.

En El Salvador y Honduras, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) analizó de qué manera las mujeres organizadas han contribuido a la creación de mecanismos de gobernabilidad local que promueven la igualdad de género. En los últimos años, las desigualdades sociales y de género cada vez mayores en ambos países redundaron en mayores tasas de pobreza, alta incidencia de la violencia por motivos de género y deterioro de la calidad de la vida de las mujeres.

En ambos países, los sistemas políticos se caracterizan por la fragilidad democrática e institucional, y ha sido muy débil la aplicación de políticas públicas relativas a la mujer. Históricamente, ambos países han tenido gobiernos muy centralizados. El advenimiento de la descentralización a mediados del decenio de 1990 presentó grandes problemas para que los gobiernos locales asumieran un mayor papel como líderes del desarrollo de sus comunidades.

Las estrategias para incorporar la igualdad entre los géneros a nivel local incluyeron políticas orientadas concretamente hacia los temas de interés de las mujeres, así como la creación de instituciones dedicadas a promover los derechos de la mujer.

Un estudio del caso de Santa Tecla, una ciudad en El Salvador, demuestra de qué manera el gobierno local puede colaborar con organizaciones de mujeres a fin de crear mecanismos institucionales “desde abajo hacia arriba” que promuevan la igualdad entre los géneros. En 2002, las autoridades municipales iniciaron el Proceso de planificación estratégica participativa, que creó el marco para 13 grupos temáticos, entre ellos la Mesa Ciudadana de Mujeres, a fin de facilitar las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno local.

La municipalidad también recopiló datos básicos de referencia sobre la situación de las mujeres locales, a utilizar como fundamento para formular políticas basadas en datos objetivos y proponer actividades que reduzcan las desigualdades entre los

géneros. Los datos se incorporaron directamente en la Política municipal sobre igualdad entre los géneros, aprobada por el Concejo Municipal en 2003.

Como resultado de las acciones de promoción coordinadas entre la Mesa Ciudadana de Mujeres y los movimientos locales de mujeres, se creó en la municipalidad la Dependencia de Asuntos de Género, encargada de aplicar las políticas y de fomentar las capacidades con técnicas adaptadas a las necesidades de las mujeres en comunidades locales.

Un encuestado de un “grupo focal” organizado por la municipalidad dijo que la creación de la Dependencia de Asuntos de Género “generó muchas oportunidades, se abrieron puertas, porque Santa Tecla fue valorada como una municipalidad innovadora ...”. Esto demuestra una evolución en las ideas populares acerca de la igualdad de género como elemento clave de la gobernabilidad democrática.

Los proyectos de la Dependencia de Asuntos de Género también propiciaron una mayor conciencia sobre los derechos de la mujer y ayudaron a las mujeres locales a beneficiarse con programas que ampliaron sus medios de acción. El gobierno municipal también instituyó reformas, entre ellas, establecer una cuota del 35% para la participación femenina en las juntas directivas de asociaciones comunitarias. Una mujer declaró que la participación en diversas actividades públicas y cursos de capacitación patrocinados por la Dependencia posibilitó que las mujeres se integraran en la vida política local y comprendieran cuáles son sus derechos como ciudadanas.

En El Salvador y Honduras, el logro de una igualdad sustantiva entre los géneros sigue siendo un proceso en evolución, sembrado de dificultades. Las mujeres siguen tropezando con resistencias al reivindicar su legitimidad, su capacidad y sus aptitudes para participar en política. Los defensores de los derechos de la mujer afirman que los mecanismos locales podrían cuestionar más las relaciones desiguales de poder y las fuentes estructurales de las desventajas que padecen las mujeres, en lugar de centrarse en cuestiones prácticas y crear condiciones para que las mujeres ejerzan las funciones tradicionales de reproducción social.

Aun cuando en ambos países la gobernanza sigue siendo muy centralizada, la FUNDE constató que las organizaciones de mujeres han aportado una asistencia técnica de importancia crítica a los gobiernos locales en cuestiones como análisis presupuestario y generación de datos sobre cuestiones de género. La experiencia de Santa Tecla también demuestra que la descentralización del Estado no necesariamente ha de ser generada por el Poder Ejecutivo. También puede ser iniciada desde las bases. La contribución de esos mecanismos y foros ha facilitado la participación de las mujeres en la gestión municipal y ha contribuido a instituir prácticas más democráticas a nivel local.

Acceso de la mujer a los servicios

Los promotores de la descentralización sectorial aducen que esas reformas pueden aumentar la eficiencia del ordenamiento de los recursos hídricos, los servicios de salud y educación, el desarrollo económico local y otras funciones públicas, y también responsabilizar más a la administración pública ante los ciudadanos. La participación cívica en los grupos de usuarios y los comités locales de gestión que suelen acompañar a la descentralización también tienen el propósito de facultar a los ciudadanos, y mejorar la prestación de los servicios.

En el Paraguay, las medidas de descentralización de los servicios de salud fueron ideadas por el Gobierno como mecanismos técnicos para una mejor administración de los recursos y un aumento de la capacidad de detectar y resolver problemas locales de salud, mediante una mayor participación comunitaria.

Entre 2000 y 2007 se establecieron en todo el país consejos locales de salud encargados de distribuir los recursos de atención de la salud. Los consejos crearon plataformas para que las mujeres locales se involucren directamente en los procesos de adopción de decisiones sobre salud.

Los investigadores del Centro de Documentación y Estudios (CDE) emprendieron un estudio comparativo de diez casos para determinar cuáles eran las repercusiones del proceso de descentralización del sistema de salud paraguayo sobre la equidad entre los géneros. También comprobaron que en las municipalidades donde los consejos locales de salud realmente habían intensificado la participación ciudadana, con frecuencia mejoró la provisión de los servicios. Los investigadores constataron que las mujeres locales tenían posibilidad de expresar las prioridades locales de salud por conducto de los consejos, aun cuando titubeaban en cuestionar a las autoridades dominantes y exigir mejores servicios de salud.

Un factor que excedía la incumbencia de los consejos, pero que repercutía sobre el acceso de las mujeres a los servicios de salud era la política nacional de financiación de



El lema es: "Marcha mundial de mujeres, todas las mujeres, todos los derechos". México, D.F., 2008.

dichos servicios. Para los paraguayos que dependen del sistema de salud pública y para las mujeres pobres e indígenas en particular, el acceso a servicios de salud quedó limitado por la imposición de un modelo de recuperación de los costos basado en el pago de honorarios por el usuario. Al comenzar el proyecto en 2006, sólo un 20% de la población del país tenía seguro de salud. Esto cambió después de las elecciones nacionales de 2008, cuando el nuevo Gobierno determinó que la descentralización era una de sus principales estrategias para asegurar que la atención de la salud fuera universal, integral, equitativa y con participación ciudadana.

En 2008, varios miembros del equipo de investigación asumieron puestos ejecutivos en el nuevo Gobierno y una de sus primeras medidas fue la adopción de un enfoque progresivo para ofrecer servicios de salud descentralizados y gratuitos. En 2008 se estableció el Fondo de Equidad para la Administración Descentralizada, que comprometió la transferencia de 5 millones de dólares EE.UU. a 100 consejos de salud a fin de que ejecutaran programas de salud pertinentes a las comunidades locales.

Posibilidad de descentralización

Los cuatro proyectos realizados en América Latina ponen de manifiesto algunos factores clave posibilitantes de una descentralización democrática:

- una sociedad civil activa y organizada;
- provisión de cursos de formación para desarrollar la capacidad de funcionarias electas;
- medidas gubernamentales orientadas a reducir las desigualdades sistémicas;
- inclusión de mujeres y hombres en los procesos de planificación y de gobernabilidad;
- reconocimiento gubernamental de la diversidad y medidas deliberadas para

asegurar que las intervenciones sean apropiadas a determinados ámbitos municipales; y

- mayor involucramiento de las mujeres en funciones de presupuestación y contralor.
- Asimismo, es necesario que los gobiernos locales y el Gobierno nacional efectúen mayores inversiones en la estrategia para reducir la violencia por motivos de género, de modo que las mujeres puedan lograr la plena vigencia de sus derechos políticos, económicos y sociales.

En muchas sociedades del mundo, la descentralización ha cambiado el contexto político e institucional y ha propiciado el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos en condiciones de igualdad. Al transferir funciones, recursos y una mayor autonomía política y fiscal hacia los gobiernos locales, la descentralización puede ofrecer nuevas oportunidades para que las mujeres y los hombres participen en decisiones sobre cuestiones que afectan directamente sus vidas.

Se trata de más que un alarde técnico; es un proceso político conformado por la cultura, la historia y las prioridades locales. Como indican las experiencias recogidas en América Latina, no se puede presumir que los gobiernos locales han de ser intrínsecamente más eficaces o que han de estar más interesados en promover la igualdad entre los géneros. Para que la descentralización sea un proceso auténticamente democratizador que amplie los medios de acción de las personas y promueva la equidad entre los géneros y una significativa participación cívica, es preciso contar con voluntad política y realizar acciones con fines concretos. <

Recursos

- Programa de derechos y ciudadanía de la mujer en el IDRC: www.idrc.ca/derechosdelasmujeres
- FLACSO: www.flacso.org

La voluntad política



Cecilia Kinuthia-Njenga
cecilia.njenga@unhabitat.org
Naciones Unidas-HÁBITAT, Nairobi, Kenya

Dado que están más cerca de los ciudadanos, las autoridades locales pueden desempeñar un papel de importancia vital en cuanto a abordar la desigualdad de género. La importancia de ese papel fue reconocida por la Unión Internacional de Administraciones Locales y en 1998, en la Declaración Universal sobre la Mujer en el Gobierno Local. Anteriormente, aumentar la participación de las mujeres en la política y la adopción de decisiones fue un tema central de la Plataforma de Acción de Beijing (1995), reafirmado en 2000 en el Objetivo de Desarrollo del Milenio 3, "promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer".

Los gobiernos africanos son signatarios de varios acuerdos relativos a la participación política de la mujer. Asimismo, los países africanos están obligados a asegurar la igualdad de oportunidades de las mujeres en la aplicación de las leyes y en la práctica administrativa, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).

Pero, pese a esos compromisos, sigue siendo limitada la representación de las mujeres en altos puestos de las administraciones locales en África. En 2005, la Red de Ciudades y Administraciones Locales Unidas (UCLG), utilizando datos procedentes de 60 países, constató que solamente un 9% de todos los alcaldes y un 21% de los concejales locales eran mujeres. La organización indicó algunos obstáculos de gran magnitud que se oponen a la participación política de la mujer, entre ellos, prejuicios culturales y tradicionales y la persistencia de la desigual división del trabajo.

Las mujeres están trabadas por su falta de independencia financiera, la insuficiencia de su educación y las cargas impuestas por la epidemia de VIH/SIDA, las guerras civiles y los graves problemas económicos. Muchas autoridades no están aplicando las políticas de cuotas y acción

afirmativa, o no realizan investigaciones desde una perspectiva de género. Pero tal vez, el obstáculo más grave sea la falta de voluntad política para abordar la situación.

Abordar la desigualdad

Naciones Unidas-HÁBITAT está apoyando a autoridades locales en el reconocimiento de que la igualdad de género no solamente es un derecho humano, sino que tiene importancia crucial para todo el proceso de desarrollo local. Se procura apoyar una estrategia regional para incorporar la perspectiva de género en la planificación del desarrollo local. Una reciente evaluación realizada por Naciones Unidas-HÁBITAT reveló que muchas autoridades locales han logrado muy poco en materia de igualdad de género, porque carecen de capacidad para la planificación estratégica. Por ejemplo, son muy pocas las que recopilan datos desglosados por género, indispensables para integrar la perspectiva de género en el diseño y la prestación de servicios.

Para que las autoridades locales puedan abordar las desigualdad de género, es preciso:

- integrar la perspectiva de género en la legislación, las políticas, los programas;
- formular metodologías para incorporar la perspectiva de género en la planificación local;
- analizar y difundir datos desglosados por género, utilizando métodos estadísticos que reconozcan y hagan visible la labor no remunerada de la mujer, y utilizar esos datos en la planificación y aplicación de políticas y programas;
- integrar la perspectiva de género en la formulación y la aplicación de mecanismos sostenibles de gestión de recursos, técnicas de producción y proyectos de infraestructura; y
- formular y fortalecer políticas y prácticas que promuevan la cabal participación de las mujeres, en un plano de igualdad, en la planificación y la adopción de decisiones (Habitat Agenda, 1996).

Los organismos de desarrollo deberían seguir reforzando la capacidad de las autoridades locales para que aborden la desigualdad de género, y al mismo tiempo, deberían apoyar a las mujeres líderes para que adquieran las aptitudes y capacidades necesarias. Pero un requisito indispensable es la voluntad política, determinada en gran medida por hombres que ocupan la mayoría de los puestos de liderazgo. El logro de la igualdad de género no es tarea solamente de mujeres: requiere que también los hombres líderes promuevan la igualdad. En consecuencia, tiene importancia crucial sensibilizarlos para que comprendan la necesidad de apoyar la igualdad de género. <

Capacity.org, número 40, agosto de 2010
Capacity.org se publica en español, francés e inglés, junto con una revista en la Web (www.capacity.org) y un boletín distribuido por e-mail. Cada número trata de un tema concreto relativo al desarrollo de la capacidad en la cooperación internacional y presenta artículos, entrevistas y una columna por invitación, así como enlaces anotados con fuentes de información en la Web, publicaciones y eventos.

Jefe de redacción: Heinz Greijn
heinzgreijn@yahoo.co.uk

Junta editorial: Niloy Banerjee, Volker Hauck, Jan Ubels y Hettie Walters

Apoyo a la junta editorial: Niels Keijzer y Tony Land

Colaboradores en este número: Sylvia Bergh, Abigail Jacobs-Williams, Evelien Kamminga, Cecilia Kinuthia-Njenga, Elsбет Lodenstein, Maitrayee Mukhopadhyay, Sohela Nazneen, Helen O'Connell, Celia M. Reyes, Rebecca Smith, Sakiba Tasneem y Susan Tolmay
Las opiniones expresadas en *Capacity.org* son las de sus autores y no necesariamente reflejan las de las organizaciones ECDPM, ICCO, SNV o PNUD.

Producción: Contactivity bv, Stationsweg 28, 2312 AV Leiden, Países Bajos

Edición: Mark Speer, Valerie Jones, Tim Woods

Traducción: Beatriz Bugni (español) y Michel Coclet (francés)

Diagramación: Anita Toebosch

Edición en la Web: Wangu Mwangi

Publicación de: European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Interchurch Organisation for Development Cooperation (ICCO), Servicio Neerlandés de Cooperación para el Desarrollo (SNV) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Capacity.org* fue fundada por el ECDPM en 1999.

ISSN 1571-7496

Los materiales publicados en *Capacity.org* se pueden reproducir a condición de que se indique claramente la fuente.

Capacity.org se distribuye gratuitamente entre profesionales y responsables políticos de la cooperación internacional para el desarrollo. Para suscribirse, visite www.capacity.org. El número 41 se publicará en diciembre de 2010.

