Ciudades para varones y mujeres

Herramientas para la acción

Editora: Ana Falú

Rosario Aguirre, Carlos Larrea,
Victoria Heikel, Patricia Provoste, Liliana Rainero,
Olga Segovia, Alejandra Valdés

cisca
CENTRO DE INTERCAMBIO Y SERVICIOS CONO SUR ARGENTINA

UNIFEM

Red Mujer y Hábitat de América Latina

Ciudades para varones y mujeres

Herramientas para la acción

Editora: Ana Falú

Autores y autoras:

Rosario Aguirre, Carlos Larrea

Victoria Heikel, Patricia Provoste

Liliana Rainero, Olga Segovia

Alejandra Valdés

CISCSA
CENTRO DE INTERCAMBIO Y SERVICIOS CONO SUR ARGENTINA

UNIFEM

Red Mujer y Hábitat de América Latina

Revisión, compilación y formato en computadora
Soledad Pérez y Mariel Arias

Diseño de Tapa
Soledad Pérez y Mariel Arias

Ilustración de portada
"Fábricas, 1933" Horacio March - (Quilmes, Provincia de Buenos Aires 1899-1978).

Ciudades Equitativas para varones y mujeres. Herramientas para la acción
ISBN Nº
© Ana Falú
Primera edición 2002

Impreso en Argentina
M y M Impresiones
Diseño General

Indice

Introducción
Ana Falú..... 01

Algunas consideraciones sobre la importancia de la información para la acción política y las políticas de género de los municipios
Rosario Aguirre..... 08

Políticas de género y espacio local
María Victoria Heikel..... 18

El Infoplán: Experiencias sobre indicadores sociales y de género en el Ecuador
Carlos Larrea..... 26

Indicadores de Género en la Gestión Municipal
Patricia Provoste Fernández..... 42

Herramientas para incorporar el enfoque de género en la planificación territorial
Liliana Rainero..... 62

Espacio público y ciudadanía: una mirada de género
Olga Segovia..... 76

Género en los Presupuestos Municipales
Alejandra Valdés..... 90

Introducción

Ana Falú[1]

CISCSA viene impulsando desde hace casi dos décadas estudios desde la perspectiva feminista sobre la ciudad y el hábitat. El hábitat entendido no sólo como la construcción física, productiva, el cuidado ambiental sino como las relaciones sociales, políticas y culturales que se expresan en un territorio.

El objeto de interés interrelaciona por un lado, como tema central, a los gobiernos locales de ciudades que concentran el aparato productivo a la vez que la pobreza, exclusión y violencia y, por el otro, la preocupación feminista por aportar tanto a las autoridades locales así como a las organizaciones sociales, sobre las diferencias que las mismas ofrecen y posibilitan a mujeres y hombres.

Como lo expresan distintos estudios sobre la realidad latinoamericana, y lo evidencian los datos elaborados por CEPAL (2000) las ciudades son hoy las protagonistas económicas y sociales en nuestra región. Se conjugan distintos fenómenos, por un lado el aumento de la población asentada en grandes ciudades -de más de un millón de habitantes- las que pasaron del significativo número de 25 a inicios de los 90 a casi 50 ciudades en el 2000. A la vez que concentran población, estas ciudades son las que a partir de los nuevos consensos internacionales han desarrollado gobiernos con verdadero ejercicio del poder.

Asimismo, entre las transformaciones de distinto carácter de las últimas décadas, las cuales se expresan en ajuste económico, reforma del Estado, privatizaciones, signadas por una concepción neoliberal que adjudica al mercado el rol regulador, se plantea la descentralización como expresión política de este nuevo modelo. La descentralización implicó nuevos desafíos para los gobiernos de las ciudades los cuales, de prestadores de servicios y obras públicas, se transforman -o pretenden hacerlo- en polos de desarrollo, ganando terreno sobre políticas que hasta hace muy poco eran dominio de los gobiernos centrales. Políticas productivas, educación, salud, vivienda, programas de desarrollo, son las instancias que definen a los municipios / intendencias / prefeituras, como los nuevos ejecutores de políticas y programas, potenciales "gobiernos locales", en muchos casos con un discurso que busca avanzar hacia la construcción de "poderes locales". Estas nuevas y mayores responsabilidades del Estado descentralizado parecen constituirse en un nuevo paradigma de relación entre *lo público y la sociedad*. Este cambio de rol de los gobiernos municipales implica un ámbito potencial privilegiado de interlocución con los distintos actores sociales (Borja, Mattos, Coraggio).

[1] Ana Falú convocó y dirigió este Grupo de Trabajo durante el período 2000 - 02 como Directora de CISCSA, Investigadora de CONICET y Coordinadora de la Red Mujer y Hábitat de LAC

Mattos, Coraggio).

Por otro lado, si bien mucho se avanzó en las últimas décadas en el progreso de la situación de la mujer, ya que podemos reconocer avances en legislaciones, un significativo aumento de mujeres en puestos de decisión política, un creciente reconocimiento de nuestros derechos en las prácticas, aún es necesario avanzar mucho más. Pareciera que los gobiernos locales son posibilitadores de esta necesaria democratización que equipare a hombres y mujeres en sus derechos y prácticas ciudadanas.

La descentralización en el marco de la democratización presentaría ventajas comparativas por la cercanía a la sociedad, sus demandas y reivindicaciones, presentándose como una instancia institucional posible de estimular la participación ciudadana, por lo tanto posibilitadoras de ampliación de ciudadanía en general y en particular para las mujeres, al potenciar una mejor distribución del poder. Tesis a la que se suma el reconocimiento del protagonismo de las mujeres en los espacios barriales, comunitarios y de los gobiernos locales.

Por otra parte, en el acelerado proceso de urbanización de América Latina las ciudades son el hecho de este nuevo milenio y asumen nuevas y mayores responsabilidades, siendo hoy polos de desarrollo en el modelo globalizado. Disputan espacios de liderazgo de distinta naturaleza (financieros, económicos, culturales) lo cual hace que éstas (las ciudades, sus gobiernos) se constituyen en terreno fértil para impulsar cambios, a la vez que son el escenario en el que se expresan todas las contradicciones (desocupación, pobreza, violencia, drogas). Sin embargo y más allá de la mirada optimista que plantea las bondades de la descentralización, tales como la cercanía del poder decisor de los vecinos, lo cual lleva implícito asumir que toman en consideración las necesidades y demandas de estos múltiples y diversos actores sociales, entre ellos las mujeres, sabemos que esta mirada peca de simplismo

Es posible afirmar que los procesos de descentralización han colaborado en la cultura democrática, en el fortalecimiento de los gobiernos locales, se constata el surgimiento de nuevos protagonistas que multiplican las oportunidades de negociación, de expresión de demandas y algunas experiencias de concertación de políticas, con participación de distintas expresiones de organizaciones sociales. Hay un cambio *simbólico y cultural*, las mujeres han hecho su aparición en lugares que hasta hace poco eran espacios casi exclusivamente masculinos, que cuentan con la presencia activa de mujeres, haciendo parte las mujeres del "territorio de disputa política" a nivel institucional de los gobiernos de las ciudades.

Si bien es innegable el significante que esta nueva presencia de mujeres conlleva, sabemos muy bien que el hecho de contar con una mujer en un lugar de decisión política no implica per se un compromiso con una agenda equitativa para los géneros, una de las dificultades mayores que persiste en este sentido es que *las mujeres que ocupan puestos de poder respondan a acuerdos transversales para la defensa de leyes equitativas que vayan más allá de sus alineamientos partidarios*.

Desde estas perspectivas es que interesa aportar herramientas para la planificación. Como lo señala Borja (1994) la planificación emerge no sólo como un desafío a la cuestión urbana contemporánea, sino como un tema central en el proceso general de desarrollo, más aún frente a las prospectivas que aseguran que se acentuará la tendencia a la concentración de población en los grandes aglomerados urbanos (Burgess y Carmona 1994)[2] , con altos niveles de urbanización y bajos niveles de desarrollo urbano. Convencidas de estas tendencias y ante la evidencia empírica, nuestro interés es dar cuenta desde las asimetrías sociales y de las diferencias de los sujetos, ¿cómo afecta a estos distintos sujetos sociales la mayor urbanización

y los bajos niveles de desarrollo urbano?.

Borja y Castells (1997)[3], Sassen (1998)[4], entre otros autores, consideran la planificación urbana como un acto de poder del que dispone la sociedad para regular sus dificultades y anticipar soluciones y por lo tanto, la importancia de asignar a ésta, la dimensión de un ejercicio político y social que permite orientar el uso de los recursos disponibles. Los nuevos consensos asignan así a las metodologías y a los instrumentos de planificación, posibilidad de aportar a la construcción democrática y fortalecer las prácticas ciudadanas. Es en esta línea que estos autores rescatan la importancia de incluir la diversidad y la equidad, enfatizando de manera particular la necesidad de hacer evidentes a las mujeres como sujetos de las políticas.

Las ciudades son el locus en el cual se desarrollan todas las actividades, expresan las nuevas formas de vida, así como las crecientes tensiones sociales. Al decir de Carlos Hernandez Pizzi en las ciudades, "están confundidas las pieles físicas y los circuitos invisibles", desde las redes informáticas de las nuevas telecomunicaciones a los fenómenos más evidentes del incremento de la pobreza, las exclusiones, la violencia, las drogas y la degradación del ambiente. Si bien estos fenómenos son comunes a toda la sociedad, esos espacios urbanos y barriales sometidos a estas nuevas tensiones, no son iguales para hombres que para mujeres.

Desde estas perspectivas generales, el interés particular es el de aportar y afianzar los derechos y la ciudadanía de las mujeres. Es en las ciudades en donde se concentra mas del 70% de la población latinoamericana, la población rural de la región disminuyó notablemente y se ha estabilizado en una meseta de un 30% y con un patrón de asentamiento disperso y la tendencia de la misma es a disminuir (CEPAL 2000). Por lo dicho, pareciera que los gobiernos de las ciudades, aún considerando la heterogeneidad de las mismas son potenciadores para avanzar en políticas de equidad.

El crecimiento o "urbanización de la pobreza" como bien lo señalan Mc Donald y Simione, dan cuenta de una pérdida importante de la calidad de vida en las ciudades. La urbanización de la pobreza es el mayor desafío que confrontan los gobiernos locales, tanto en las dimensiones territoriales, sociales, económicas, como culturales. Situación que a la vez presenta diferencias según se trate de grandes ciudades o de ciudades intermedias. La menor indigencia en las ciudades que en el medio rural, así como la menor pobreza comparativa entre grandes ciudades, medianas o pequeñas, plantearía la hipótesis de que en términos de calidad de vida -a pesar de la evidente pobreza-, como lo afirmaba Nigel Harris en los 80, en las ciudades se encuentra una situación de mayores oportunidades. Asimismo y siguiendo a Alicia Bárcena (CEPAL 2000) se podría pensar que la oferta de bienes y servicios urbanos puede haber contribuido en la última década a revertir las situaciones acentuadas de pobreza. Esto reafirma que uno de los grandes desafíos es generar espacios para la integración social y económica en nuestra región versus las expresiones de la fragmentación territorial.

En el territorio urbano se expresan las mayores heterogeneidades sociales y económicas: *altos niveles de urbanización conviven con los más bajos niveles de desarrollo urbano*. La segregación y fragmentación se han acentuado, conviven grupos residenciales de altísimo nivel de vida

[2] Burguess R., Carmona M and Kolstee Th. Contemporary Urban Strategies and Urban Design in Developing Countries A Critical Review. Position Paper prepared for the International Seminar The Hidden Assigment. Rotterdam, October 94.

[3] Borja, Jordi y Castells, Manuel. "Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información". Santillana., S.A. Taurus. Madrid, 1997.

[4] Sassen, Saskia (1998) "Globalization and its Discontents. Selected Essays". New York: New Press.

con grupos pobres expulsados de las zonas de privilegio. Los estratos más bajos se ubican en la periferia, con necesidades básicas insatisfechas, con ingresos insuficientes.

En el marco de estas búsquedas CISCSA, como coordinación de la Red Mujer y Hábitat de América Latina, y bajo mi dirección, impulsó en los últimos años estudios que aportaran a políticas públicas en favor de las mujeres en los gobiernos locales. Estos trabajos se desarrollaron gracias al compromiso activo de UNIFEM Brasil y Cono Sur, así como de CEPAL quien a través de la Dirección de Desarrollo de la Mujer, ambas instituciones de Naciones Unidas dieron apoyo a este programa regional de producción de herramientas que nos permitieran múltiples objetivos, entre ellos el de exigir a distintos niveles, internacional, regional, nacional y local, dar cumplimiento a los compromisos asumidos de promoción de la ciudadanía de las mujeres, generar argumentación para sustentar demandas desde las organizaciones de mujeres, para evidenciar situaciones difíciles de ser visibilizadas, etc.

Esta publicación da cuenta de los aportes del Grupo de Trabajo que se gestó bajo el Programa de Gobernabilidad Urbana, el cual definió dos etapas, la primera buscó dar cuenta del estado de arte en el tema y el desarrollo de un marco conceptual para abordar el mismo y la segunda en curso, ambiciona el acuerdo con gobiernos locales latinoamericanos, privilegiando a la Red de Mercociudades y su Unidad Temática de Género. Esta segunda etapa desarrolla la fase empírica para la elaboración y construcción de los indicadores de gobernabilidad urbana, los que se focalizarán en el espacio publico en su dimensión física y política (participación mujeres en espacios de decisión).

Esta publicación da cuenta de los avances de la primera etapa, producto de los aportes de un equipo interdisciplinario de profesionales expertas y expertos en la cuestión. El desafío no es poco, el tema está escasamente trabajado aún y por lo tanto presenta muchas dificultades en su abordaje. Sin embargo es de señalar que ya desde los 70, se viene aportando en construir indicadores sociales y de género, tanto desde el Sistema de Naciones Unidas como desde instituciones especializadas en estadísticas. El interés está puesto en la convicción sobre los beneficios de estas herramientas en tanto se estima que por un lado permite detectar problemas y disparidades en los grupos de población objeto de nuestros estudios, y por el otro aportar a evidenciar situaciones que de otra forma no son fáciles de hacer visibles. Sabemos que los indicadores no son neutros y en su construcción los/as técnicas pueden, consciente o inconscientemente, atribuir o ocultar situaciones o condiciones, particularmente cuando se desarrollan en el marco de posibles presiones políticas de los gobiernos, situación que no se debe generalizar pero sí merece ser atendida.

Lo primero que se observa al trabajar en el desarrollo de indicadores, es la aún escasa práctica de contar con datos desagregados por sexo en cualquier tipo de institución, sea esta territorial o sectorial, lo que dificulta tremendamente la posibilidad de contar con datos fehacientes que posibiliten "lecturas" de la situación social, económica, o cultural de hombres y mujeres, mucho menos si queremos considerar las diferencias de sexo y etarias.

En este programa participaron instituciones y expertas/os de distintos países de la región: Rosario Aguirre (Dpto. de Sociología de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay); Victoria Heikel (SEFEM, Paraguay); Carlos Larrea (como Consultor del PGU, Programa de Gestión Urbana, Quito Ecuador); Delaine Martins Costa (IBAM, Brasil); Patricia Provoste (Hexagrama, Chile); Nieves Rico (CEPAL, Chile); Olga Segovia (SUR, Chile); Marisol Saborido (Cobijo - Hábitat, Chile); Alejandra Valdes (Hexagrama, Chile). Por CISCSA participaron Liliana Rainero y Maite Rodigou. Asistieron a los Seminarios de Trabajo en distintas etapas, Alejandra Domínguez (REPEM, Argentina) y Cecilia Marengo

(CISCSA e Instituto de la Vivienda y Hábitat, UNC, Argentina).

En el desarrollo del mismo tuvieron lugar no sólo intercambios de documentos, debates electrónicos, sino reuniones que conformaron un verdadero Grupo de Trabajo, en estos encuentros ricos en producción, reflexión e intercambio, lo que emergió como consenso, se puede sintetizar de la siguiente manera:

a. La necesidad de recuperar los avances realizados con relación a Indicadores urbanos, a la vez de desarrollar lecturas críticas de los mismos.

b. La importancia de insistir en cada espacio de desarrollo e implementación de políticas en contar con datos desagregados por sexo.

c. El valor necesario de asignar a la diseminación de la información, ya que la democratización de la misma y los avances demandan de mecanismos de comunicación.

d. Comprender que los mecanismos de generar herramientas para la acción política municipal son múltiples y que nos interesa visibilizar a las mujeres y hombres para poder incidir en las agendas públicas municipales.

e. La importancia de la necesidad de políticas equitativas de género en los gobiernos de las ciudades para dar visibilidad a las desigualdades de género,

f. Recuperar los resultados de acciones desarrolladas por gobiernos locales que han logrado aportar en la construcción de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

Nos interesa profundizar en nuevas categorías de análisis, tales como, "el tiempo", sobre el cual hemos desarrollado estudios exploratorios, "el espacio" que es la que aquí nos convoca al debate, y las relaciones sociales entre hombres y mujeres en las diferencias de la apropiación del espacio en la ciudad, en los barrios, en los hogares.

No es un tema menor, la restricción en el uso del espacio, así como la inseguridad para transitar y utilizar el mismo, son grandes límites al ejercicio de la libertad, por lo tanto al ejercicio de los derechos, a la posibilidad de avanzar en la construcción y apropiación del derecho ciudadano.

Creemos que la construcción de indicadores, más allá de las exigencias que la "modernización de la gestión pública" plantea, puede colaborar en evidenciar y permitirnos democratizar cuestiones que por tan cotidianas están "naturalizadas" en los comportamientos de los/as ciudadanas y por lo tanto de las/os políticos impulsores de las acciones de gobierno, que pueden corregir esas conductas. A la vez que pueden ser herramientas que posibiliten la evaluación y análisis crítico de algunas políticas y acciones de gobierno. Como dice Patricia Provoste, en su artículo en esta publicación, "si bien, la construcción de los indicadores es una cuestión técnica, su legitimación es política y social, lo mismo su interpretación".

Es al Grupo, así como al equipo de investigadoras permanentes de CISCSA, a quienes en primer lugar quiero agradecer por el disfrute de los excelentes debates y todo lo aprendido. Mencionar de manera particular a Branca Moreira Alves de UNIFEM, y a Sonia Montaño de CEPAL, por su convicción en la necesidad de impulsar y dar apoyo a temas innovativos. y haber posibilitado los aportes de Nieves Rico como experta de CEPAL en este grupo de trabajo. Asimismo agradecer a Yves Cabannes (PGU) por el apoyo que significó la participación de

un experto de la talla del Dr. Carlos Larrea. El deseo es dar continuidad a este esfuerzo y que esta publicación se entienda como el inicio de un intercambio que contribuya a consolidar un Grupo de Trabajo Latinoamericano. El mismo ha tenido un énfasis en la dimensión subregional de los países del Mercosur, incorporando a Chile y Ecuador en la voluntad de construir un programa regional.

La expectativa es continuar esta línea de trabajo, sumar los avances que se están haciendo en otros países de la región y poder contrastarlos con estudios y aplicaciones realizadas en otros países y regiones del mundo. Interesan los avances que se conocen de Canadá[5] , así como algunos estudios europeos que pudimos conocer en el Encuentro de Infraestructuras para la Vida Cotidiana, organizado por la Universidad Politécnica de Madrid, en Mayo 2002.

No voy a detenerme en la presentación de cada autora, ellas y él lo hacen desde sus propias producciones, cada una con un enfoque que aportó al intercambio y que merece una cuidadosa lectura. Cada contribución es medular en sus reflexiones y énfasis. A todas mi profundo agradecimiento.

La preocupación del Grupo de Trabajo se centró en la arena local, y en este sentido los objetivos de un sistema de indicadores de género para los municipios son múltiples:

- dar visibilidad a los problemas que afectan a mujeres y varones de forma tal que ellos puedan pasar a integrar la agenda pública;
- disponer de información para la definición y formulación de políticas y programas municipales que se propongan la equidad de género;
- en el caso de programas y proyectos disponer de información para analizar el proceso, los resultados y sus impactos.

Las feministas y el movimiento de mujeres venimos aportando a introducir los indicadores, como formas de "medir" los avances de democratización e inclusión que se aplican en nuestras sociedades. Los indicadores de género los entendemos como aquellos que den cuenta de las desigualdades entre los géneros masculino y femenino en distintas esferas de la vida. En este caso nos interesa abrir el debate de esas diferencias sociales y culturales en la dimensión del espacio, su uso y disfrute, sus restricciones, según los usen hombres o mujeres.

El desafío de pensar en indicadores que den cuenta de la calidad de vida a nivel local, sabemos que es complejo y que es una tarea que demandará tiempos, reflexión, elaboración, compromisos políticos y recursos. Como lo plantea Carlos Larrea con relación al Infoplán para el caso de Ecuador, es necesario pensar en herramientas como sistemas interdisciplinarios e integrales, que permita sintetizar información relevante en distintas dimensiones.

Será necesario lograr un análisis de las inequidades y su distribución geográfica, por sexo, edad y raza o etnias, que permitan identificar aspectos específicos de inequidades de

[5] Anne Michaud - Coordinadora del Programa Mujeres y Ciudades, Montreal. La metodología del ADS, "Aproximación Diferenciada según los Sexos en la administración municipal de Montreal. El caso de la seguridad de las mujeres". Ponencia presentada en el II Seminario sobre Género y Urbanismo Infraestructuras para la Vida Cotidiana. Madrid – 2002.

género.

Quiero cerrar recuperando lo que plantea Rosario Aguirre, la disponibilidad de información y de un sistema de indicadores de género es importante en un triple sentido:

- Para dar visibilidad a las desigualdades genéricas y permitir incorporar esta problemática a la agenda pública
- Para dar visibilidad a las acciones que desarrollan los gobiernos locales para el logro de la equidad de género y mostrar sus resultados.
- Para el diseño, monitoreo y evaluación de políticas y programas de desarrollo social

Será necesario trabajar con los sistemas de información local, para posibilitar en los mismos identificar los elementos específicos de inequidad de género. Esto permitirá contar con información de contextos regionales y temporales diversos, e indagar sobre sus factores explicativos. La complementariedad de distintas fuentes, como los censos, y las encuestas de hogares, reviste particular importancia.

Algunas consideraciones sobre la importancia de la información para la acción política y las políticas de género de los municipios

*Rosario Aguirre**

Disponer de información tiene una importancia fundamental para los actores sociales, políticos e institucionales. Para las organizaciones de mujeres, como para otros actores, la información es un recurso de poder. Pero para ellas lo es de modo superlativo por la invisibilidad en que se encuentran diferentes aspectos que hacen a desigualdades y situaciones de injusticia de género.

Por su parte, los políticos y los gobiernos democráticos necesitan disponer de estadísticas e indicadores sociales que les permitan identificar desigualdades sociales, interpretar sus causas y proponer mecanismos de redistribución de recursos y oportunidades entre personas, familias y grupos sociales.

A otro nivel la construcción de agendas y la toma de decisiones en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas requiere también de información accesible y seria.

Un sistema de indicadores sociales aporta un conjunto de medidas de carácter comprensivo elaboradas para sintetizar situaciones importantes de las cuales interesa conocer su evolución en el tiempo y su comparación en el espacio. Permite, por lo tanto, el estudio de tendencias y la realización de comparaciones transculturales.

En síntesis, la disponibilidad de información y de un sistema de indicadores de género es importante en un triple sentido:

- Para dar visibilidad a las desigualdades genéricas y permitir incorporar esta problemática a la agenda pública
- Para dar visibilidad a las acciones que desarrollan los gobiernos locales para el logro de la equidad de género y mostrar sus resultados.
- Para el diseño, monitoreo y evaluación de políticas y programas de desarrollo social

* Socióloga, Mgter. en Ciencias Sociales con mención en Estudios del Desarrollo; directora del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República de Montevideo, Uruguay; responsable del área de Relaciones de Género en el Departamento de Sociología. Docente e Investigadora, cuenta con numerosas publicaciones. Consultora de Organismos Internacionales.

Me interesa destacar que la identificación de la información necesaria para la elaboración de indicadores por parte de los/las técnicos/as necesita definiciones conceptuales, proceso en el cual deben estar necesariamente involucrados no sólo los/las investigadores/as sino también los actores sociales y políticos.

Debemos evitar que los indicadores se definan de forma preceptiva por parte de las oficinas técnicas sin tener en cuenta la crítica teórica, el conocimiento acumulado y las necesidades de información de los actores sociales y políticos. Ello sin desconocer que existen límites técnicos y financieros para la generación y procesamiento de la información.

Los avances realizados: de los indicadores sociales a los indicadores de género

Los organismos internacionales desde hace varias décadas vienen insistiendo en la necesidad de disponer de información confiable y comparable.

Desde la década de los sesenta, estos organismos han estado desarrollando sistemas de indicadores demográficos y sociales para medir disparidades y desigualdades y así diagnosticar las diferencias observadas entre países y grupos de población dentro de ellos.

Desde los setenta se vienen realizando publicaciones por parte de instituciones especializadas en estadísticas dentro del sistema de las Naciones Unidas. El interés por el desarrollo de este tipo de indicadores deriva de su utilidad potencial para la identificación de problemas y disparidades sociales de grupos de población, tales como las mujeres, los niños, los jóvenes, los ancianos, los hogares de bajos ingresos, etc..

La preocupación en las dos últimas décadas por los problemas de las desigualdades y de la pobreza ha incrementado la demanda por estadísticas e indicadores demográficos y sociales que den cuenta de la situación de grupos vulnerables de forma poder definir con mayor eficiencia programas dirigidos a estos grupos.

Resulta así que se ha buscado obtener una visión más equilibrada de las condiciones sociales evitando el tradicional énfasis en las condiciones exclusivamente económicas del desarrollo.

Claro está que los indicadores no son neutros y pueden también, en muchos casos, esconder ciertos problemas con el objetivo de resaltar otros. Puede suceder que un grupo de expertos se atribuya a sí mismo la selección de indicadores que pasan a proporcionar algo así como la versión oficial del estado de un país o del mundo. María-Ángeles Durán utiliza un símil tomado de un estadístico marroquí que dijo que las estadísticas son como la luz en el sentido de que dejan en la oscuridad lo que no iluminan (2000).

A pesar de ese riesgo que siempre debe tenerse en cuenta entregan un panorama ordenado y común para pensar sobre la sociedad y el cambio social y pueden estimular nuevas políticas y programas y también monitorear y evaluar las que se han implementado.

Desde los organismos del sistema de Naciones Unidas, en ocasión del Decenio de Naciones Unidas para la Mujer (1975-1985), surgieron recomendaciones con relación al desarrollo de indicadores sociales y económicos pertinentes para el análisis de la situación de las mujeres.

En 1982, el INSTRAW (International Research and Training Institute for

Advancement of Women) aprobó el objetivo a largo plazo de "mejorar la disponibilidad y promover el uso de los indicadores y las estadísticas afines relativas a la mujer, a nivel tanto nacional como internacional".

El Informe de Desarrollo Humano publicado por el PNUD en 1995 ha significado un avance importante al mostrar la posibilidad de comparar las disparidades entre los países sobre la base de indicadores objetivos en relación a la igualdad de oportunidades de las personas. El Indice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo es un intento reciente -sometido a críticas y seguramente a futuros ajustes- para clasificar los países en función de su capacidad para solucionar las necesidades humanas.

Este informe entrega dos índices que están siendo muy utilizados para la comparación entre los países y para apreciar el desfasaje entre las diferentes dimensiones que muestran el avance en la situación de las mujeres. El Indice de Desarrollo de la Mujer (que estima la disparidad entre los sexos en materia de esperanza de vida, alfabetización de los adultos, matriculación combinada en todos los niveles de enseñanza e ingreso) y el Indice de Potenciación de la Mujer (que estima la desigualdad entre hombres y mujeres según su diferente acceso al poder económico y político). Se han realizado intentos de aplicar esta metodología a unidades territoriales más pequeñas para apreciar las desigualdades a nivel territorial (de Villota, 1999).

En nuestra región otro aporte fundamental para la IV Conferencia Mundial de las Mujeres ha sido el proyecto Mujeres Latinoamericanas en Cifras realizado por FLACSO Chile en colaboración con el Instituto de la Mujer del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Publicado el tomo comparativo en 1995 proporcionó por primera vez una visión sistemática y completa de la situación de las mujeres de 19 países de nuestra región a través de la consideración de ocho áreas temáticas.

La Plataforma de Acción aprobada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Pekín (1995) reconoce que a pesar de los esfuerzos realizados las instituciones dedicadas a la elaboración de estadísticas nacionales no presentan todavía adecuadamente las cuestiones relacionadas con las desigualdades entre mujeres y hombres en las esferas económica y política. No se utilizan todavía suficientemente las bases de datos y las metodologías existentes.

Los gobiernos se comprometieron en dicha Conferencia a asegurar la participación de las organizaciones y centros de estudio e investigación en la elaboración y ensayo de indicadores y métodos de investigación adecuados para mejorar los análisis de género (Par. 209 c. Plataforma de Acción) y también: "Designar o nombrar personal para fortalecer los programas de reunión de estadísticas con una orientación de género y asegurar su coordinación, supervisión y vinculación a todos los demás campos estadísticos, y preparar resultados en que se integren las estadísticas correspondientes a los diversos ámbitos de que se trata" (Par. 209 d. Plataforma de Acción).

Las disposiciones de la PAM fueron reiteradas en la 7ª. Conferencia Regional sobre América Latina y el Caribe que tuvo lugar en Chile en 1997.

En el post-Beijing se ha incentivado los esfuerzos por elaborar un sistema de indicadores que hagan posible el seguimiento y la evaluación de los acuerdos regionales e internacionales relacionados con la equidad de género y orienten la recopilación de información en el futuro. En la región el movimiento de mujeres ha impulsado el Índice de Compromiso Cumplido, como elemento de control social.

Por su parte CEPAL (1999) ha elaborado un conjunto de indicadores a partir de las medidas recomendadas a los gobiernos en la Plataforma de Acción de Beijing, el Programa de Acción Regional para la mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2000, y el Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas. Más recientemente, CEPAL (2001) ha puesto en marcha un proyecto titulado "Uso de Indicadores de Género en políticas públicas" que procura " construir y actualizar un sistema integrado de indicadores de género que contemple los ya existentes, junto con otros sobre participación, empoderamiento, ciudadanía y violencia".

Por otra parte, el fortalecimiento de las municipalidades en la región latinoamericana ha planteado el desafío de desarrollar indicadores y sistemas de información dirigidas a proporcionar elementos para el diseño, monitoreo y evaluación de políticas y programas de los gobiernos locales.

La práctica de la desagregación por sexo de las estadísticas

La práctica de desagregación de las estadísticas nacionales por sexo es, relativamente reciente y desigual. Si bien aún hoy encontramos estadísticas nacionales que no consideran las diferencias de situación socioeconómica de hombres y mujeres, sin embargo en la mayor parte de los países en los últimos años se han realizado avances a través de los trabajos realizados por las oficinas estadísticas nacionales.

La mayor desagregación de los datos, a pesar de que puede ser resistida por la inercia institucional, es estimulada por las demandas de los organismos internacionales, del medio académico y de las organizaciones sociales.

En los países donde es posible acceder directamente a los archivos de datos de censos y encuestas producidas por las oficinas estadísticas nacionales se abre un campo fértil para un uso más intensivo y fecundo de esa información por parte del sector académico.

La masa más importante de datos para el conocimiento de la situación de las mujeres procede de los diferentes organismos nacionales oficiales de reunión de datos, pero ninguno de ellos puede por si sólo proporcionar un panorama general de la situación de las mujeres y de los hogares.

Un uso intensivo de esta información existente en las distintas fuentes, ya sea en censos de población, encuestas nacionales o registros institucionales, puede permitirnos una visión integral de diferentes dimensiones para el análisis de las transformaciones de las desigualdades sociales y de género (pobreza, educación, salud, violencia, actividades económicas, participación social y política, mecanismos institucionales para la promoción de las mujeres).

Los más importantes desafíos que se presentan en este campo son:

- La creación de mecanismos de comunicación que faciliten su utilización por los interesados de forma de democratizar el acceso a la información. En este sentido pueden jugar un papel importante, aunque no exclusivo, las nuevas tecnologías electrónicas de comunicación.

Uno de los ejemplos más interesantes lo constituye el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador que contiene un sistema de indicadores sociales sobre la situación de las mujeres y las desigualdades de género.

- Otro desafío es lograr información desagregada para áreas geográficas pequeñas, fundamental en los procesos de descentralización político administrativa y en la promoción de la democratización de la gestión local.
- El tercer desafío es producir información nueva que de cuenta de las transformaciones recientes en el mundo del trabajo, en las estructuras y relaciones familiares y en la vida cotidiana considerando el uso del tiempo y del espacio. Con relación a estos ámbitos existen vacíos de información en los sistemas estadísticos actuales, o en otros casos ellos nos entregan información incompleta o distorsionada.

Indicadores para la equidad de género y democratización de la gestión local

Un sistema de indicadores sociales en los municipios puede cumplir con un doble objetivo: a) facilitar el acceso de las organizaciones sociales a la información contribuyendo al desarrollo de la ciudadanía en el ámbito local y b) proporcionar información a los diferentes niveles de decisión para planificar distintos aspectos de las políticas municipales.

Si bien en los municipios se carece de información actualizada, o se carece de la mayor parte de la información necesaria, es deseable que se desarrolle la conciencia de la utilidad que supone disponer de información de este tipo, de forma tal que se decida crear sistemas de información municipales o se desagregue -cuando es técnicamente posible- la información contenida en los sistemas nacionales de información.

Con relación a la preocupación por las políticas de equidad de género un sistema de indicadores de género para los municipios puede proporcionar a quienes trabajan en los gobiernos locales instrumentos que den cuenta de la situación socioeconómica de las mujeres y hombres en ese espacio, las formas de relacionamiento con instancias sociales y estatales, así como los avances que van produciendo las políticas y programas tendientes al logro de la equidad de género.

La disponibilidad de datos estadísticos depende de la existencia de un clima político y social favorable que permita el desarrollo de vínculos entre las oficinas estadísticas nacionales y los municipios, de la existencia de argumentaciones convincentes y de la disponibilidad de recursos técnicos que puedan estructurar adecuadamente las demandas de información, y en los casos necesarios plantear las necesidades de estudios especiales.

En síntesis, los objetivos de un sistema de indicadores de género para los municipios son múltiples:

a) dar visibilidad a los problemas que afectan a mujeres y varones de forma tal que ellos puedan a pasar a integrar la agenda pública;

b) disponer de información para la definición y formulación de políticas y programas municipales que se propongan la equidad de género;

c) en el caso de programas y proyectos disponer de información para analizar el proceso, los resultados y sus impactos.

Revisión de los indicadores tradicionales y propuesta de nuevos indicadores y categorías estadísticas

En primer lugar, los conceptos estadísticos disponibles no dan cuenta adecuadamente de las transformaciones en el mundo del trabajo, fueron diseñados para realidades diferentes, con actores y requerimientos de política distintos.

La principal fuente de datos sobre el empleo son las Encuestas Continuas de Hogares. Es importante reflexionar sobre los indicadores que hoy existen y hacer explícitas sus limitaciones. Los problemas del empleo son multidimensionales. De lo anterior resulta que son más que el desempleo o las limitaciones al acceso al mercado de trabajo.

Debe recordarse que son considerados ocupados en nuestro país las personas mayores de determinada edad en el período de referencia, una semana, han estado trabajando por el lapso de una hora o más. Teniendo en cuenta la importancia de los trabajos estacionales o temporales el período de referencia puede conducir a subvalorar este tipo de actividad laboral. El período en que se realiza la encuesta va a afectar significativamente las tasas que se obtengan. El impacto del período de referencia es mayor en la fuerza de trabajo femenina que en la masculina.

Para ser considerado como desempleado se exige estar buscando trabajo activamente lo cual reduce la captación de desempleados. Para la construcción del indicador de desempleo no se incluye la situación de los trabajadores desalentados, quienes son considerados inactivos para los efectos de la encuesta, con lo cual se subestima la variable mano de obra disponible para el empleo.

Es importante captar al "trabajador desalentado", que es quien es económicamente activo y quiere trabajar, pero no está activamente buscando empleo porque se ha desincentivado en la búsqueda por diferentes razones. Una causa es que puede haber estado buscando empleo sin éxito por un largo tiempo. Otra puede ser la baja autoestima en el sentido de considerar, a priori, difícil encontrar un trabajo. Las dificultades de acceso a empleo remunerado tienden a ser mayores para los grupos de bajos ingresos y en particular para las mujeres y los jóvenes.

El porcentaje de los que no buscan trabajo, es decir, de trabajadores que están en disponibilidad de trabajar pero que no buscan trabajo en forma activa, tiende, según distintos estudios, a ser más alto entre las mujeres.

En cuanto a la captación de los empleos atípicos existen diferentes aproximaciones para su identificación, por ejemplo la informalidad, la baja productividad, la precariedad. Estas conceptualizaciones presentan problemas de comparabilidad porque agregan situaciones bien diferentes. Recordemos que se consideran como trabajos informales los trabajos por cuenta propia, el trabajo en pequeñas unidades y el trabajo en el servicio doméstico. El concepto de baja productividad alude a los trabajos por cuenta propia no calificados, las microempresas y el empleo doméstico. Se ha mostrado que en Uruguay una parte importante de los trabajadores en empresas de menos de cinco ocupados están protegidos por la seguridad social y generan ingresos por encima del promedio. A su vez el trabajo precario encubre situaciones disímiles: los trabajadores privados no cubiertos por la seguridad social, los trabajadores que están buscando otro trabajo porque consideran al actual como inestable y los familiares no remunerados.

No se capta el trabajo a domicilio, ni los trabajos a término así como las diferentes

formas de subcontratación vinculadas al manejo flexible de la fuerza de trabajo. Existen investigaciones en nuestra región sobre estos temas que pueden proporcionar sugerencias para la construcción de nuevos indicadores que den cuenta de nuevas realidades.

En segundo lugar, visibilizar la forma como se articulan la esfera familiar y laboral es una tarea primordial del punto de vista político para fundar demandas y hacer posible que las políticas públicas tengan en cuenta las cambiantes formas en que se satisfacen las necesidades sociales por familias, mujeres y hombres de diferentes ámbitos territoriales, condición social, etnia y generaciones.

Es necesario captar adecuadamente el trabajo no remunerado. Sabemos que el acceso de las mujeres al mercado de trabajo está muy dificultado por la carga de trabajo no remunerado que se le atribuye socialmente. Es más, las mujeres no pueden desarrollar una ciudadanía social y política plena por las dificultades de articulación de vida familiar y vida pública. Por otra parte, las políticas públicas debieran tener en cuenta los cambios en la forma como se satisfacen las necesidades sociales.

La consideración exclusiva o casi exclusiva del trabajo remunerado y de los ingresos condena a la invisibilidad a actividades fundamentales para el bienestar colectivo.

La visibilización del trabajo de cuidados requiere de instrumentos de observación específicos, esto es, encuestas, ya que es un tipo de trabajo que se superpone con otras actividades. Esta información permite visibilizar la división sexual del trabajo (trabajo doméstico y de cuidados realizado por hombres y mujeres) así como la contribución de las mujeres a la economía considerando la carga total de trabajo (remunerado y no remunerado). Permite también estimar el valor del trabajo no remunerado realizado por las mujeres en sus hogares con relación al producto bruto interno.

Las estimaciones que han intentado del trabajo socialmente necesario a partir de las definiciones existentes de la condición de actividad de la población (activos/inactivos) nos dan una imagen distorsionada ya que no incluye el trabajo de cuidado de las activas y de los activos (en el caso que lo realizaran) y tampoco el trabajo voluntario.

En Europa se están realizando desde hace años investigaciones de uso del tiempo, promovidas desde Eurostat para toda la Unión Europea, lo cual se refleja en múltiples estudios en los diferentes países.

Se trata de una metodología compleja y costosa pero el cambio tecnológico que se ha producido en el campo del tratamiento de datos y las posibilidades de cooperación entre instituciones e investigadores no lo hacen tan inaccesible como hace unos años.

Deberíamos analizar cuidadosamente las escasas investigaciones sobre el uso del tiempo realizadas en distintas ciudades de nuestra región y realizar estudios pilotos a fin de evaluar la posibilidad de sugerir a las oficinas estadísticas la elaboración de módulos de prueba para la medición del tiempo de las diversas y variadas actividades de cuidado.

En tercer lugar, estudios de caso realizados en varios países dan cuenta de la apropiación desigual de los espacios públicos por parte de mujeres y hombres y de la capacidad que tiene la planificación urbana para inhibir o potenciar relaciones sociales. Los espacios de sociabilidad e interacción cotidianos tienden a tener definiciones de género, clase, edad y etnia que condicionan las formas de actuar. Se trata de encontrar indicadores del uso de los espacios públicos que permitan que los planificadores conozcan mejor la vida local de manera de tomar en cuenta los rasgos culturales y las modalidades de sentir y actuar de las sociedades

locales.

En este sentido, el proyecto que se pone en marcha y el equipo multidisciplinario que en él trabajará asume el desafío que implica tener en cuenta la complejidad y la multiplicidad de dimensiones que requiere la construcción de un sistema de indicadores urbanos de género dirigido a la formulación de propuestas que resulten favorables para una convivencia igualitaria. Es probable que estemos en los inicios de un proceso que exigirá aproximaciones sucesivas y opciones en término de privilegio ciertas dimensiones para ir avanzando a medida que los recursos lo permitan.

Bibliografía

Aguirre, R.(1997) "Indicadores sobre desigualdades sociales entre mujeres y hombres". En: Los procesos de reforma del Estado a la luz de las teorías de género. Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales. IULA/CELCADEL. 26.

Aguirre, R. (1999) "Reflexiones sobre nuevas estrategias para la medición del empleo". Seminario sobre Metodologías de medición del empleo Regional Norte de la Universidad de la República y Unidad de Estudios Regionales de la Facultad de Ciencias Sociales. Salto.

CEPAL. (1999) "Indicadores de Género para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe", 1995-2001 y la "Plataforma de Acción de Beijing". CEPAL. Santiago de Chile.

CEPAL. Uso de Indicadores de Género en el Desarrollo de Políticas Públicas http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/indicadores

De Villota, P.(1999) "Análisis sobre la desigualdad en España desde una perspectiva de género. Desagregación del Indice de Potenciación de género por Comunidades Autónomas". En: de Villota, P. Editora. La Globalización desde una perspectiva de género. Ediciones. Síntesis. Madrid.

Durán M.A. (2000) "Uso del tiempo y trabajo no remunerado". Revista de Ciencias Sociales no. 18. Montevideo.

Gálvez, T. (1997) "Propuestas para un sistema de estadísticas de género". INE/UNICEF. Santiago de Chile.

Políticas de género y espacio local

*María Victoria Heikel**

Las políticas urbanas predominantes impactan negativamente tanto en hombres como en mujeres. Sin embargo, estas últimas son las más afectadas en sus condiciones de vida por la desigualdad, discriminación y subordinación que subyacen en la concepción y aplicación de tales políticas. Para mejorar esta situación se requiere adoptar una nueva concepción del desarrollo y una nueva concepción de lo público, como el espacio de todos y todas, con sus individualidades y universalidades.

El espacio local brinda la posibilidad de una relación más cercana y directa con la vida cotidiana y amplía la viabilidad de intervenir en ella, ya que permite conocer la pluralidad de sujetos que habitan en la localidad, tales como mujeres, hombres, jóvenes, ancianos, etc., con su diversidad de intereses e identidades. En este espacio, las interacciones cotidianas que tienen las personas para demandar servicios permite la identificación de ámbitos de intervención (salud, educación, alimentación, seguridad, servicios básicos, etc.) que se pueden llegar a concretizar en políticas públicas locales con contenido de género para el mejoramiento de la calidad de vida.

Las políticas de género potencian los procesos de democratización local porque al considerar y hacerse cargo de la desigualdad existente en las relaciones entre hombre y mujeres, orientan la gestión del desarrollo local hacia el bienestar social y el desarrollo humano de las personas, sustentados en la igualdad de oportunidades.

La adopción del enfoque de género tradicional ha aumentado el protagonismo de las mujeres y la visibilidad pública de sus intereses y ha aportado a la democracia local proponiendo cambios en la cultura política de los/as funcionarios/as y autoridades en cuanto a ver a las mujeres como sujetos de derechos y no sólo como beneficiarias de los programas sociales. Por su parte, la democracia local ha aportado al enfoque de género promoviendo la participación ciudadana en los espacios de toma de decisión.

* Demógrafa; responsable del Área de Estudios del SEFEM - Servicio de Formación y Estudios de la Mujer Asunción, Paraguay, Consultora de Organismos Internacionales, cuenta con numerosas publicaciones.
El texto presentado por la autora fue elaborado a partir de una evaluación de programas de promoción social que han incorporado tanto la perspectiva de género como el énfasis en el fortalecimiento de una Cultura Democrática, expuesta durante el Seminario Regional sobre Perspectiva de Género en la Cultura Democrática, realizado por Diakonia, Acción Ecuménica Sueca, en Asunción Paraguay, del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2001.

Democracia y equidad de género

La equidad de género, en la medida que supone una determinada visión y análisis de la realidad e implica una actuación política y social, es inviable si no tiene como marco un proyecto democrático. De lo contrario, los hombres y mujeres involucrados/as se convierten sólo en beneficiarios/as destinados a resolver problemáticas sociales desde una visión asistencial en lugar de ser protagonistas de su propio desarrollo.

En el camino de construcción del protagonismo ciudadano, se requiere de la creación de una relación con el gobierno local que abra espacios a la participación en la toma de decisiones sobre políticas de desarrollo local y reconocimiento de los grupos específicos como portadores de demandas e intereses propios.

Las experiencias en torno a la democratización de los espacios locales se han desarrollado preferentemente en torno a las mujeres, a través de dos formas de intervención: por un lado, las municipalidades han creado instancias especificas (como las Secretarías de la Mujer), encargadas de formular políticas y programas de género a nivel local. Por otro, con el apoyo de las ONGs se han abierto espacios participativos en los que han intervenido las mujeres en diagnósticos, planes y programas municipales.

En algunos países, las organizaciones sociales de base, las ONGs, la municipalidad y las diversas instituciones públicas han promovido mesas de concertación donde se abordan temas de interés comunitario. También, en estos espacios se elaboran las políticas y programas locales con perspectivas de género. Los ejes centrales abordados en las experiencias de concertación local que hasta el momento conocemos son el desempleo femenino, la violencia familiar, el desconocimiento de derechos, la mortalidad materna, el limitado acceso a recursos y la seguridad ciudadana.

Participación y espacio local

La evaluación de diferentes experiencias en América Latina ha demostrado que el sistema de cuotas ha abierto posibilidades de participación política a las mujeres. Sin embargo, aún cuando el incremento de la participación femenina en el poder político y en espacios de participación ciudadana ya es un objetivo democratizador en sí mismo, habría que preguntarse acerca del impacto de esa participación en términos de cómo las propuestas de las mujeres inciden en la agenda de desarrollo del gobierno local.

Los elementos de sostenibilidad planteados para la participación de las mujeres en los espacios locales que pueden ser considerados como estrategias, se centran en el empoderamiento de las mujeres y refuerzo de su autoestima; en los aprendizajes en planificación y generación de recursos; en la promoción y difusión de los derechos de las mujeres a través de instrumentos de tipo institucional, legal y organizacional; en la elaboración y fortalecimiento de agendas locales de género; en la construcción de alianzas que sirvan de base para intervenir en la dinámica de los partidos políticos y en la capacitación con enfoque de género tanto a quienes fueron electas para ocupar los máximos cargos en el ejecutivo y legislativo municipal (Intendentas y Consejalas) como a las organizaciones de mujeres.

Paralelamente, se visualizan como complemento de estas acciones la capacitación a

funcionarios/as que contribuya al desarrollo de una nueva cultura administrativa centrada en la noción de derechos y con capacidad para considerar los derechos los/as ciudadanos/as en la gestión de la administración pública. Este cambio en la cultura institucional tendría muchas potencialidades para desarrollar una nueva relación de la ciudadanía con los servicios públicos y para el desarrollo de servicios públicos de nuevo tipo.

Con respecto a la participación, se ha visto que acrecentar la cantidad de mujeres en cargos de decisión no asegura necesariamente que desde allí se realicen políticas de género, lo que lleva a centrar la atención sobre la calidad de esos liderazgos. Se debería enfatizar por tanto, en la sensibilidad (o mejor en la conciencia) de género de las personas en cargos de decisión, la que puede ser detentada también por los hombres.

En este punto es necesario preguntarse acerca de las estructuras de poder a las que se está planteando ingresar la mujer y cómo se incorpora a la exigencias de esas estructuras. Una alternativa puede ser la humanización del trabajo que implica ejercer el liderazgo, incluyendo la consideración de la situación personal y familiar del líder (o lidereza). Sin embargo, aunque esta estrategia ha probado facilitar la participación de las mujeres en cargos de decisión no es suficiente; también es recomendable incursionar en la flexibilización y alternabilidad de los roles en los liderazgos masculinos y femeninos.

Algunas experiencias de la Cooperación Internacional en la Región

De la misma manera que en otros aspectos de las políticas de género, el abordaje desde el espacio local fue apoyado y hasta promovido por algunas agencias de Cooperación Internacional. Diakonía, Acción Ecuménica Sueca, trabaja la transversalidad de género en sus Programas y Proyectos desde los años 90s siendo el espacio local uno de los ejes de trabajo en la Región de América del Sur.

Recientemente se ha hecho un análisis de los diferentes aprendizajes que ha dejado el trabajo de género para a parir de allí, revisar estrategias y redefinir nuevos abordajes, adecuados a los cambios culturales y políticos que se han dado en la Región. Los logros obtenidos por el movimiento feminista latinoamericano fueron especialmente considerados en la evaluación de los avances de la Región.

En Centroamérica un estudio realizado por La Corriente en 1997, indica que la participación de las mujeres en el ámbito público se ha venido transformando a partir de los años 80 debido a diversos factores tales como la crisis económica y el debilitamiento de los partidos políticos. Desde mediados de los 80 las mujeres desarrollan sus propios movimientos y participan en organizaciones, sin embargo todavía no logran porcentajes significativos en los cargos de dirección de dichas organizaciones. En general no hay historia de participación ciudadana de las mujeres de manera colectiva y consecutiva, la práctica que se registra es más bien aislada y no data de más de tres décadas.

Una estrategia que ha dado resultados es la planificación del trabajo familiar como un entrenamiento básico para la democratización, como una forma de dar poder a las mujeres con el conocimiento de lo que se hace con los recursos, el control de los mismos y el disfrute de sus beneficios. Se parte del supuesto de que ejercer una planificación a nivel familiar, puede constituirse como un ensayo de lo que significa planificar a un mayor nivel.

En Nicaragua se trabaja en dos grandes ejes: lograr la formación de la ciudadanía

y la institucionalidad de Estado, trabajando en forma simultanea. Hay gran interés en la formación de agendas locales, a partir de la Agenda 21, con participación ciudadana.

La experiencia del Perú a partir del sistema de cuotas que abre las posibilidades de participación política de las mujeres, demostró la importancia que tiene la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana con enfoque de género para el logro de experiencias exitosas.

En 1995 en Paraguay, la Red de Mujeres Munícipes comenzó una campaña de visibilización y capacitación de mujeres candidatas a ocupar cargos como intendentas y concejalas que ellas dejarían vacantes. Por razones diversas, no todas pudieron participar en esos encuentros de capacitación y no todas fueron electas, pero las que participaron y lograron llegar a los cargos, han demostrado un mejor desempeño en sus funciones y la perspectiva de género está presente en sus decisiones.

La experiencia de Bolivia muestra cómo el concepto de territorio va tomando una dinámica que es importante analizar para fortalecer la democracia local. El concepto de municipio como unidad territorial ha quedado pequeño porque la dinámica social ha impulsado a que se tomen varios conceptos de territorio. La mancomunidad alberga a varios municipios en función de intereses comunes y, en este sentido, resulta evidente que la variable género permite cubrir un espacio mayor. Lo mismo ocurre con el concepto de distritos indígenas que pueden ser mayores o menores a un distrito municipal y donde la dimensión principal está centrada en lo étnico.

El Centro Gregoria Apaza de Bolivia, desarrolla su trabajo ligado a redes que interpretan las relaciones de género. Trabajan en tres redes: una familiar, partiendo del supuesto de que si hombres y mujeres logran establecer relaciones equitativas al interior de las familias, éstas podrán contribuir a la democratización de su entorno; una segunda red es la comunitaria en la cual trabajan tanto en el potenciamiento del liderazgo de mujeres, como - en mayor medida- en la manera en que se puede influir en las redes sociales que aún no están abiertas a la participación de las mujeres; la tercera red es la del mercado, que implica el fortalecimiento de los activos sociales de las mujeres para que puedan incorporarse en el mercado y transformar relaciones en él, no sólo a partir de su activo fijo, sino también de su capacidad de fortalecer redes sociales.

Metodologías y estrategias para la profundización de la perspectiva de género en los procesos que apoya la cooperación internacional en la región

Las evaluaciones de experiencias en las que ha contribuido la cooperación internacional han dejado algunos aprendizajes que, aún cuando no llegan a constituir un método de "intervención" en el espacio local (para esto se debería disponer de una sistematización mucho más estructurada), muestran las prácticas que han dado los mejores resultados en términos de calidad de la participación y empoderamiento de las mujeres.

Entre las principales prácticas se pueden mencionar:

- la experiencia de Perú que entrega metodologías útiles para fortalecer el trabajo

de integración de la perspectiva de género a partir de la conformación de Comités Consultivos con la participación de las ONGs y las asociaciones de base.

- experiencias más concretas, en las cuales se han firmado actas de compromiso con los candidatos municipales para la implementación de una agenda de género promovidas por las organizaciones de mujeres, cuyo cumplimiento ha sido posteriormente exigido por estas organizaciones en alianza con las mujeres electas en el gobierno municipal. Las ONGs realizaron cabildeo político e iniciaron un proceso de capacitación en participación ciudadana y negociación política con las mujeres, reforzando su compromiso de participación en la sociedad en la solución de las demandas negociadas.
- las mesas de concertación que juegan también un papel clave, tanto las que son lideradas por la sociedad civil como aquellas en las que el municipio juega un papel promotor e impulsor.
- diferentes iniciativas de apropiación de la información acerca de lo que realizan las mujeres organizadas en el ámbito municipal para luego, en una etapa posterior, pasar a la construcción del tejido social alrededor de ese proceso.
- la realización de diagnósticos organizacionales al interior de las municipalidades permite identificar procesos que pueden convertirse en propuestas a favor de las mujeres, incluyendo las áreas de tributación y generación de ingresos.
- la creación de comités de vigilancia ciudadana en convenio con determinados sectores (por ejemplo, el de salud) para el cumplimiento de las obligaciones del sector hacia la comunidad.

El papel de las ONGs en el espacio local

El accionar de la cooperación ha provocado muchas actividades y procesos para el fortalecimiento de la participación ciudadana en el espacio del poder local, pero se debe reconocer que sin el compromiso de la sociedad civil organizada los cambios no hubieran sido posibles.

En este sentido y como experiencias más resaltantes en la región se pueden considerar aquellos procesos que se fueron dando paralelamente (o como punta de lanza) a la descentralización administrativa de los Estados, en los cuales las ONGs han re-orientado la dirección de sus acciones, centradas originalmente en el fortalecimiento y apoyo a las comunidades y asociaciones de base, hacia la interlocución con los municipios. Surge la interrogante acerca del rol de las Organizaciones No Gubernamentales en este proceso, en base a las experiencias del trabajo con mujeres en la Región, en el sentido que mientras en algunos casos la focalización se dirigió a la formación de liderazgos y defensa/promoción de la inclusión de mujeres en los espacios de poder local, en otras experiencias la mayor energía se orientó a la democratización de las organizaciones de base y de las estructuras de poder. Ciertamente no se trata de opciones contrapuestas, sino más bien complementarias cuya priorización dependerá finalmente del contexto donde se desarrollen.

En tanto el rol de las ONGs en el espacio local es la búsqueda del desarrollo y la equidad, es necesario fortalecer a todos los actores que están involucrados en esa tarea, lo que no

significa necesariamente abandonar a la sociedad civil, sino buscar otra área de intervención para el logro de lo objetivos. Si las ONGs se plantean proponer reformas al Estado, deberían actuar en todos lo frentes. Por otra parte, si se postula la formación de ciudadanía como un área fundamental de trabajo, éstas se ejerce precisamente en la confrontación y negociación con el Estado.

En temas claves del enfoque de género, tales como salud o violencia intrafamiliar, la alianza con los municipios ha sido fundamental para el logro y expansión del trabajo de las ONGs.

Fortalezas y obstáculos identificados para la incorporación de género al espacio local

Las principales fortalezas que se enuncian para trabajar en el espacio local desde una perspectiva de género son vistas más desde los activos existentes que desde lo que aportaría abordar esta área desde esa perspectiva. Se destacan: i) los liderazgos femeninos; ii) la existencia de mesas de concertación para la articulación de la sociedad civil y Estado favorables a la equidad, y iii) las experiencias y criterios en planificación local con enfoque de género.

Desde el eje del liderazgo femenino las fortalezas apuntan a que la participación política de las mujeres líderes posibilita colocar la agenda social como parte de la agenda política. De la misma manera, se identifica como una fortaleza la existencia de la ley de cuotas, la mayor participación de las mujeres lideres en la toma de decisiones relativas al desarrollo local y el que las organizaciones se constituyan en una escuela de entrenamiento para pasar a las estructuras del Estado.

Como obstáculos resaltan la cultura institucional patriarcal en la gestión pública por un lado y la existencia de líderes políticas con prácticas caciquistas y verticales, por el otro. Desde el eje del liderazgo femenino, se identifica también la escasa representación de mujeres en organizaciones mixtas y la escasa participación de hombres en organizaciones del ámbito social. El paso del espacio de la organización social hacia el espacio de lo político (partidario) implica necesariamente nuevos desafíos debido a las nuevas exigencias y dinámicas concretas de la gestión municipal. En este aspecto se requiere además del liderazgo, el manejo/aprendizaje de las herramientas inherentes a dicha gestión.

Entre las diferentes formas de potenciar el accionar de las mujeres en los espacios de poder local se han señalado: las necesidades de sistematización y difusión de experiencias y un mayor conocimiento de las dinámicas locales; el contar con más hombres que se involucren en el tema género, y mayores recursos humanos y financieros para la investigación sobre participación de las mujeres.

La apuesta al futuro

A partir de la revisión realizada y del análisis de fortalezas, obstáculos y necesidades se delinearon las siguientes propuestas de trabajo y sus respectivos indicadores:

En el eje de la institucionalidad se propone:

1. Incorporar la agenda para la equidad de género en los Planes de Desarrollo Municipal

mediante la capacitación, asesoramiento y el seguimiento permanente a las actores sociales e institucionales involucrados en dicha agenda y en los planes de desarrollo municipal.

Indicador: inclusión de la agenda de equidad de género en los presupuestos municipales, que asegure su ejecución.

Al respecto es importante asegurar en la estructura de los municipios una instancia que vele por la equidad de género. También es preciso considerar que la agenda no sólo se institucionaliza en las municipalidades, sino que es necesario crear agendas multisectoriales con otras instancias locales. Igualmente, se hace necesario identificar otros mecanismos para la participación de la mujer, ya que no todo se resuelve en los Planes de Desarrollo Local. Como ejemplo en este sentido se pueden considerar los obstáculos a la participación política de las mujeres que se presentan en el ámbito familiar.

En el eje de Ciudadanía se propone:

2. Desarrollar capacidades propositivas y la exigibilidad de derechos para la equidad, a fin de que mujeres y hombres ejerzan ciudadanía activa con perspectiva de género, informando y capacitando sobre los derechos, negociación, cabildeo, resolución de conflictos e impulsando las mesas de concertación local.

   Se proponen como indicadores: a) la presencia de más mujeres en niveles de decisión y b) la existencia de propuestas para la equidad agendadas por organizaciones territoriales y funcionales.

En el eje de la incidencia se propone:

3. Incidir en las políticas públicas nacionales favorables a la equidad desde y para lo local, a través de la generación de propuestas, realización de estudios normativo-jurídicos, investigaciones, sistematizaciones, movilizaciones y programas de comunicación.

   Los indicadores formulados apuntan a lo siguiente: a) el logro de propuestas legislativas viables en concertación con otros actores y b) la realización de estudios comparativos sobre normas jurídicas que promuevan el desarrollo local con perspectiva de género.

En el eje del desarrollo organizacional se propone:

4. Fortalecer a las organizaciones en gestión y operación de la perspectiva de género, por medio de la capacitación, intercambio de experiencias, asistencia técnica y el ajuste de procedimientos y sistemas de planificación, evaluación y monitoreo

   Como indicadores se establecen: a) las organizaciones cuentan con agendas de género institucionalizadas; b) las organizaciones cuentan con líneas de base y mediciones de avance en el trabajo de género; c) una sistematización anual es difundida y enriquecida por otras organizaciones o instituciones y d) los indicadores de género son incorporados en los sistemas de planificación, evaluación y monitoreo de las políticas locales.

En el eje de liderazgo ciudadano femenino se propone:

5. Promover la participación de mujeres lideres en espacios autónomos locales.

   Como indicadores se mencionan: a) aumentan las consultas de las mujeres líderes a sus bases y b) aumenta la credibilidad de las líderes en sus bases. Ambos indicadores expresan el fortalecimiento del tejido social que sustenta el liderazgo para la equidad de género.

6. Identificar y desarrollar mecanismos para mantener y fortalecer la dinámica entre mujeres líderes y sus bases.

   Como indicador se señala: se mantiene la autonomía de las organizaciones de mujeres y las líderes frente al poder político.

7. Trabajar con, o apoyar a, núcleos familiares desde los cuales provienen mujeres líderes (esposos, hijos).

   El indicador en este caso sería a) el espacio familiar se convierte en un apoyo y respaldo para las mujeres líderes y b) se obtuvo mayor flexibilización de roles al interior de la familia.

8. Promover la posibilidad de que las líderes tengan acceso a asesoría de otros/as líderes.

   El indicador señalado es la existencia de redes de liderazgo en funcionamiento y con intercambios.

9. Articular líderes de organizaciones femeninas y mixtas alrededor de una agenda común que incluya intereses de género.

   Como indicador se ha expresado que las y los líderes (mujeres y hombres) concertan y manejan una agenda común para el desarrollo local, que incluye intereses de género.

10. Crear y apoyar relaciones entre líderes de organizaciones femeninas y mixtas.

    Los indicadores propuestos en este caso fueron: a) se fortalece la interacción entre las mujeres líderes y de ellas con hombres y b) Mujeres y hombres participan equitativamente en la producción e implementación de planes de desarrollo con equidad de género.

11. Capacitar en gestión municipal a las líderes.

    Los indicadores en este caso son: a) incremento en la participación política de las mujeres, a través de la capacitación en gestión local y b) creación de alianzas.

En el eje del liderazgo político femenino se propone:

12. Capacitar y hacer lobbying de género en los partidos políticos y con las autoridades políticas, y
13. Promover e impulsar la ley de cuotas y dar seguimiento a su aplicación.

En ambos casos el indicador es la participación política de las mujeres incrementada.

El Infoplán.
Experiencias sobre indicadores sociales y de género en el Ecuador

*Carlos Larrea**

Introducción

Uno de los principales objetivos del Grupo de trabajo constituido para desarrollar Indicadores Urbanos de Género es el análisis crítico de experiencias concretas sobre indicadores sociales y de género para el desarrollo local, y la elaboración de propuestas que consoliden el empleo de indicadores urbanos y de género en el contexto latinoamericano.

Esta ponencia presenta los resultados de construcción de indicadores sociales a nivel subnacional en el Ecuador, materializados principalmente en el Infoplán, sistema geográfico de información para el desarrollo local. A partir de este caso y de otros estudios complementarios, se proponen sugerencias y recomendaciones para la construcción de indicadores urbanos y de género en el contexto latinoamericano.

El sistema se ha difundido principalmente mediante el CD-ROM "INFOPLAN: Atlas para el desarrollo local", y el libro "Desarrollo local y gestión municipal en el Ecuador: jerarquización y tipología", que serán analizados en el seminario. Adicionalmente, se recogen los resultados de otros estudios del autor sobre desigualdades de género en las áreas de educación y empleo, en el contexto del proceso de ajuste estructural y la crisis reciente en el Ecuador.

Esta ponencia consta de dos partes: la presentación de las experiencias mencionadas, y las reflexiones, recomendaciones y conclusiones derivadas de ellas, aplicables para la elaboración de futuros sistemas de indicadores.

*Profesor de FLACSO Ecuador, consultor de ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional), consultor permanente de la OPS (Organización Panamericana de la Salud), del Banco Mundial, del PNUD. Experto en el tema, cuenta con numerosas publicaciones.

El Infoplán: un atlas para el desarrollo local.

El Infoplán es un sistema geográfico de información diseñado para apoyar la formulación de políticas, programas y proyectos de desarrollo local, compuesto por más de 100 indicadores e índices sociales en las áreas de educación, salud, vivienda, pobreza, empleo, género y población, complementados con indicadores y mapas sobre gestión municipal, medio ambiente, infraestructura y geografía física.

Como sistema georeferenciado, el Infoplán contiene mapas con un amplio nivel de desagregación geográfica sobre regiones, provincias, cantones y parroquias, e incluye información estadística para las zonas y sectores censales del país, con una escala mínima que alcanza a grupos de 500 habitantes o 5 manzanas en el área urbana.

Los Cuadros 1, 2, y 3 presentan en detalle la información contenida en el sistema. Esta se complementa con análisis que facilitan la aplicación de los datos para acciones de desarrollo, que se han publicado en forma independiente y están también incluidos en el CD-ROM.

Cuadro 1

Indicadores e índices de desarrollo social del Ecuador, contenidos en INFOPLAN (desagregación a escala cantonal, parroquial, por zonas y sectores censales). Elaborados a partir del Censo de 1990

Desarrollo social	Área Temática	Indicadores
Indice de Desarrollo Social (IDS)	**Educación:** Indice de Desarrollo Educativo (IDE). Tipología.	**E1.** Alfabetismo de mayores de 15 años (%). **E2.** Años promedio de escolaridad de la población adulta. **E3.** Población con acceso a instrucción superior (%). **E4**. Tasa neta de asistencia primaria (%). **E5.** Tasa neta de asistencia secundaria (%). **E6.** Tasa neta de asistencia superior (%).
Indice de Insatisfacción de Necesidades Básicas (IINB)	**Salud:** Indice de Salud (IS). Tipología.	**S1**. Tasa de mortalidad infantil (‰)[1]. **S2.** Desnutrición crónica de menores de 5 años (%)[2]. **S3**. Hogares con saneamiento básico (%). **S4**. Viviendas con agua potable (%). **S5**. Personal de salud por 10000 habitantes

[1]Desagregable únicamente por cantón y área de residencia.
[2]Desagregable únicamente por cantón, área de residencia, parroquia y zona censal

Prioridades locales de desarrollo social Tipología del desarrollo social	**Infraestructura y Vivienda:** Indice de Infraestructura (IINF). Indice de Vivienda (IV). Tipología de vivienda.	**IV1**. Viviendas con agua potable al interior (%). **IV2**. Viviendas con alcantarillado (%). **IV3**. Viviendas con recolección de basura (%). **V4**. Viviendas con servicio de electricidad (%). **V5.** Viviendas con paredes de hormigón, ladrillo o bloque (%). **V6**. Viviendas con piso adecuado (%). **V7**. Hogares con servicio higiénico (%). **V8.** Viviendas sin hacinamiento (%).
	Pobreza: Severidad de la pobreza.	**P1**. Incidencia de la pobreza (%). **P2**. Brecha de pobreza. **P3**. Severidad de la pobreza. **P4**. Incidencia de la indigencia (%). **P5**. Brecha de la indigencia. **P6**. Severidad de la indigencia.
	Educación y género. (indicadores para hombres y mujeres, e indicadores de desigualdad).	**EG1.** Alfabetismo de mayores de 15 años (%). **EG2**. Años promedio de escolaridad de la población adulta. **EG3**. Población con acceso a instrucción superior (%). **EG4**. Tasa neta de asistencia primaria (%). **EG5.** Tasa neta de asistencia secundaria (%). **EG6**. Tasa neta de asistencia superior (%).
	Empleo	**EM1.** Porcentaje de asalariados en la PEA. **EM2**. Porcentaje de agricultura en la PEA. **EM3**. Porcentaje de manufactura en la PEA. **EM4.** Porcentaje de asalariados de manufactura en la PEA. **EM5**. Porcentaje del sector público en la PEA. **EM6.** Porcentaje de no asalariados del sector terciario en la PEA. **EM7.** Escolaridad de la PEA. **EM8**. Porcentaje de mujeres en la PEA. **EM9**. Porcentaje de asalariados en la PEA agrícola.
	Población y género	**P1.** Promedio de hijos por mujer en edad fértil. **P2**. Relación entre hombre y mujeres entre 10 y 60 años. **P3.** Tasa anual de crecimiento demográfico 1982-1990. **P4.** Tasa neta de migración. **P5**. Población total por edad y sexo. **P6**. PEA. **P7.** Total de hogares.

Cuadro 2

Indicadores de gestión municipal contenidos en INFOPLAN (desagregados por regiones, provincias y cantones) (1990-1996).

Tema	Indicadores
Autonomía:	Porcentaje de ingresos propios sobre los ingresos totales (*). Porcentaje de ingresos propios sobre los gastos totales. Porcentaje de ingresos propios sobre gastos corrientes.
Capacidad de inversión:	Porcentaje de inversión sobre el gasto total (*). Porcentaje de gastos de capital sobre el gasto total. Gasto de inversión por empleado. Inversión por habitante (en sucres de 1975) (*). Cuociente entre inversión y remuneraciones.
Desarrollo administrativo:	Logaritmo natural del número de empleados por cada 1000 habitantes (*)
Población:	Logaritmo natural de la población Gasto total por habitante.
Síntesis:	Índice de gestión municipal. Tipología de gestión municipal. Índice de prioridad para el desarrollo. Tipología de prioridad para el desarrollo.

Cuadro 3

Mapas temáticos sobre geografía física, infraestructura e indicadores ambientales contenidos en INFOPLAN (elaborados por el Proyecto UNAMA-CONADE) (escala 1: 250.000) 1996

Geografía física y política:	Sistema hidrográfico. Topografía y curvas de nivel. División política administrativa: provincias, cantones y parroquias (1998).
Infraestructura y población:	Sistema vial desagregado por órdenes. Centros poblados.
Medio ambiente:	Uso actual del suelo. Uso potencial del suelo. Conflictos de uso del suelo. Erosión y movimientos de masa. Areas protegidas. Riesgos sísmicos. Riesgos volcánicos. Areas inundadas en el invierno de 1983 (Fenómeno de El Niño).

Fuentes: La gran mayoría de la información social y de género proviene del Censo de Población y Vivienda de 1990, y puede actualizarse con relativa facilidad con datos del reciente censo del año 2001. La información restante (medio ambiente, infraestructura) proviene principalmente del procesamiento de fotografías aéreas y satelitales.

Características salientes del Infoplán. El Infoplán posee algunos rasgos que le convierten en una herramienta adecuada para el apoyo y seguimiento a iniciativas de desarrollo local y regional.

- Ha sido concebido como un sistema interdisciplinario e integral, que sintetiza información relevante sobre temas sociales, económicos, ambientales y de gestión municipal.
- Es un sistema de diseño abierto, que puede fácilmente transformarse, crecer e integrar nuevos temas y datos. Su flexibilidad le permite también adecuarse al monitoreo de programas específicos de desarrollo.
- Como sistema de información geográfico, integra adecuadamente mapas y datos estadísticos, y permite la superposición, movimiento y ampliación de mapas temáticos, e incluso la construcción de mapas definidos por los usuarios, combinando diversas variables del sistema.
- El elevado grado de desagregación geográfica y el carácter interdisciplinario de la inormación convierten al sistema en una herramienta adecuada para el apoyo a programas de desarrollo local y regional.
- Los indicadores e índices del sistema están concebidos en una estructura jerárquica. Los índices de educación, salud, vivienda, pobreza, desarrollo social, gestión municipal y desigualdad de género en educación (no integrado aún en el sistema) presentan información de síntesis de utilidad para la toma de decisiones, mientras que los indicadores específicos proporcionan información válida sobre temas particulares (analfabetismo, desnutrición, etc.).
- La información estadística y su análisis se integran facilitando a los usuarios la interpretación de los datos. Las tipologías temáticas en educación, salud, vivienda, etc. permiten identificar grupos de cantones con problemáticas sectoriales homogéneas e identificar sus problemas principales.

El tema del género en el Infoplán. Aunque existen campos en los que el tratamiento del género en el sistema puede ampliarse, el Infoplán contiene numerosos indicadores desagregados por sexo principalmente en las áreas de educación y empleo, que permiten un análisis de las inequidades y su distribución geográfica. Se encuentra también información sobre fecundidad, género y migraciones, la composición poblacional por sexo y edad, y un conjunto amplio de indicadores e índices sobre vivienda y servicios básicos, de significativa influencia sobre la condición de la mujer y el trabajo doméstico.

En el área de género y educación, se han desagregado por sexo los indicadores de analfabetismo, escolaridad, acceso de la población mayor de 24 años a la instrucción superior, y las tasas netas de asistencia en los niveles primario, secundario y superior, para todos los niveles geográficos del sistema, incluyendo el subparroquial[3].

El análisis de esta información, que no ha sido aún integrado al sistema ni publicado, evidencia no solamente la inequidad de género en el acceso a la educación prevaleciente entre distintas generaciones, y su tendencia actual a reducirse, sino también la presencia de patrones regionales distintos, con diferencias pronunciadas tanto entre las áreas urbana y rural, como entre las distintas regiones del país. El análisis de la participación femenina en la fuerza de trabajo evidencia también grandes diferencias de acuerdo al área de residencia y la región.

El estudio de la especificidad regional y las manifestaciones particulares, en las áreas urbana y rural, de las desigualdades de género en el acceso a la educación y al mercado laboral es una herramienta indispensable para el diseño de estrategias para superarlas, y promover una mayor equidad.

El Cuadro 4 contiene la distribución regional de los indicadores de inequidad de género en educación y acceso al mercado laboral. Todos los indicadores han sido calculados como porcentajes del indicador femenino respecto al masculino en cada aspecto (alfabetismo, escolaridad, etc.).

Se ha elaborado además un *Indice de Inequidad de Género en Educación*, definido como la combinación lineal (promedio ponderado) de los seis indicadores de inequidad en educación (alfabetismo, escolaridad, acceso a la instrucción superior, asistencia primaria, secundaria y superior) que maximiza su representatividad.[4] El índice está en una escala que asigna 100 puntos en casos comparables a una situación de equidad, valores menores a 100 para situaciones de inequidad en contra de las mujeres, y viceversa. Su media nacional vale 94, indicando una situación desfavorable para las mujeres.[5]

[3]Véase, para las definiciones detalladas de los indicadores de educación y empleo: Larrea, Carlos, Carrasco, F., Cervantes, J., Viedma, N. Desarrollo Social y Gestión Municipal en el Ecuador: Jeraquización y Tipología. Quito: ODEPLAN-MOSTA-COSUDE, 1999; Larrea, Carlos, Carrasco, F., Cervantes, J., Viedma, N. INFOPLAN. Atlas para el desarrollo social. CD - ROM. Quito: ODEPLAN – MOSTA - COSEDE, 1999.

[4] El índice ha sido construido por el método de los componentes principales, que asigna pesos relativos a cada componente que maximizan el porcentaje de la varianza total capturado en el índice. Posteriormente se ha transformado su escala para equiparar su promedio a la media nacional ponderada de sus componentes, y asignar 100 puntos a una situación de equidad. La fórmula del índice inicial es: ININEGEDU* = 0.855 INANALF* + 0.927 INESCOL* + 0.664 INACISU* + 0.699 INASPRI* + 0.683 INASSEC* +0.457 INASSUP* Donde los asteriscos significan que las variables originales han sido previamente normalizadas. El cambio de escala se ha realizado mediante la siguiente fórmula: ININEGEDU = 94.96 + ININEGEDU*(100-94.96)/0.621 ININGEEDU significa Indice de Inequidad de Género en Educación, y los indicadores de inequidad son INANALF en analfabetismo, INESCOL en escolaridad, INACISU en acceso a instrucción superior, INASPRI en asistencia primaria, INASSEC en asistencia secundaria e INASSUP en asistencia superior.

[5] El índice mencionado presenta notables ventajas sobre un índice previamente definido por Carolina Reed, en colaboración con el autor. Véase: C. Reed, C. Larrea y M. Prieto. Indicadores Sociales para el análisis de las desigualdades de género: Educación y empleo en el Ecuador. Quito: UNICEF-DINAMU-MBS, 1997.

Cuadro 4
Diferencias por sexo en el acceso a la educación y al mercado de trabajo (proporción mujeres/hombres), según área de residencia y región.

Área y región	Alfabetismo	Escolaridad	Acceso a instrucción superior	Tasas netas de asistencia			Índice de Inequidad en Educación	Población económicamente activa
				Primaria	Secundaria	Superior		
Costa								
Rural	97.2	91.2	81.8	103.4	120.5	170.5	100.3	13.7
Urbana	98.1	92.7	86.7	100.9	105.9	122.4	98.0	40.7
Total	97.8	92.2	85.1	101.7	110.7	138.1	98.7	31.8
Sierra								
Rural	84.8	73.6	67.8	99.1	96.3	107.0	86.4	44.5
Urbana	96.2	85.6	65.5	99.8	95.4	92.5	92.6	61.9
Total	90.7	79.8	66.6	99.5	95.8	99.4	89.6	53.5
Oriente								
Rural	91.0	76.8	62.9	100.1	105.7	138.9	91.2	33.0
Urbana	96.6	86.4	65.6	100.2	96.8	100.8	93.3	45.1
Total	91.9	78.3	63.3	100.1	104.3	132.0	91.6	35.0
Insular								
Rural	98.1	99.1	119.1	101.5	111.8	156.7	102.7	38.7
Urbana	90.2	80.8	73.1	100.9	106.6	134.7	92.3	31.4
Total	97.3	89.8	77.8	100.4	101.6	110.0	95.8	49.4
Total	**94.4**	**86.0**	**75.9**	**100.6**	**103.7**	**120.2**	**94.3**	**41.8**

Nota: Los promedios regionales han sido obtenidos provisionalmente ponderando todas las variables por la población total. La ponderación definitiva debe realizarse empleando ponderaciones correspondientes a los grupos de edad pertinentes para cada indicador, lo que introducirá pequeñas diferencias en los resultados agregados.

Fuente: INFOPLAN; con base en INEC. Censo de Población y vivienda, 1990.

En esta ponencia no se presentan en detalle los resultados del análisis sobre las diferencias por género en educación y empleo. Sin embargo, el tema es ilustrativo sobre la utilidad de la integración de la información y su análisis, y pueden sintetizarse, al menos, algunas conclusiones derivadas del Cuadro 4.

a) En general, existen pronunciadas diferencias de género en el acceso que tuvo la población adulta al sistema educativo. El alfabetismo, la escolaridad y el acceso a la instrucción superior son pronunciadamente inferiores entre las mujeres.

b) Sin embargo, las tasas netas de asistencia son mayores para mujeres que entre los hombres, para todos los niveles educativos, especialmente el superior, evidenciando la reversión de la situación de inequidad anterior, y una adecuada participación femenina en el sistema educativo actual.

c) El Indice de Inequidad en la Educación evidencia, sin embargo, que prevalece un grado de desigualdad en el conjunto de indicadores. Sus manifestaciones son, sin embargo, distintas tanto entre regiones como entre el campo y la ciudad.

d) La Sierra muestra los niveles más altos de inequidad, particularmente en el campo, donde la población indígena (tradicionalmente el sector más pobre y discriminado de la sociedad ecuatoriana) es numerosa. Es significativo, en contraste, una mayor integración femenina en la fuerza de trabajo, frente a otras regiones del país.

e) En la Costa, por el contrario, la inequidad de género en el acceso a la educación es baja. Sin embargo, la participación femenina en la fuerza de trabajo es substancialmente menor.

f) Factores como las migraciones internas, tanto interregionales como del campo a la ciudad, y el crecimiento población relativamente reciente de la Costa, la Amazonía (Oriente) y la región insular pueden explicar parcialmente estas diferencias en el acceso a la educación, ya que la población migrante presenta por lo general mayores niveles de instrucción. Es notable, sin embargo, que en la actualidad la Sierra presente niveles mayores de educación que las otras regiones del país.

g) La integración de la mujer al mercado laboral presenta, al parecer, una relación directa con los niveles de escolaridad alcanzados, y una asociación inversa con el desarrollo de relaciones salariales. En la Costa, donde se han desarrollado más ampliamente las relaciones salariales y existen menores niveles de escolaridad, la integración femenina al mercado laboral es baja. Por el contrario, en la Sierra, la mayor incidencia de economías campesinas e informales, y por otra parte los mayores niveles de instrucción, principalmente en las ciudades, han facilitado la integración femenina a la fuerza de trabajo.

h) Estas relaciones nos muestran la compleja interacción de factores que configuran patrones regionales y sectoriales específicos en las desigualdades de género, y su relación con la evolución histórica de las estructuras sociales.

i) El ejemplo es también ilustrativo de la utilidad de los sistemas integrados de información y de su análisis para captar las manifestaciones particulares de estos problemas, y diseñar a partir de este diagnóstico, políticas y programas para promover la equidad de género.

Los indicadores, índices y tipologías de vivienda y hábitat están también vinculados a las

condiciones de vida y trabajo doméstico de la mujer. El acceso a agua potable y saneamiento básico condiciona el tiempo de trabajo doméstico y las condiciones de salud. De la misma forma, la disponibilidad de electricidad tiene amplias repercusiones en las posibilidades de educación y desarrollo de actividades productivas en el hogar. En el área de salud, indicadores como la mortalidad y desnutrición infantiles, y el número de médicos por habitante son también representativos de las condiciones de vida de la mujer.

Ajuste, crisis e inequidad de género en el mercado laboral.

Los indicadores censales son particularmente apropiados para la identificación de especificidades y diferencias espaciales en las condiciones sociales, y la inequidad de género en particular. La principal limitación de las fuentes censales es su reducida frecuencia, de aproximadamente una década.

Las encuestas periódicas de hogares compensan esta dificultad, al permitir el análisis de series de tiempo sobre ciertos problemas, y facilitar un monitoreo más continuo de su evolución. El proceso de ajuste estructural, la desregulación del mercado de trabajo, la apertura comercial, y la crisis reciente han conllevado cambios profundos en las condiciones de vida de la población. Es importante conocer sus efectos sobre la inequidad de género. Los estudios realizados a partir de las encuestas de hogares permiten conocer con mayor detalle estos temas.[6]

Como es ampliamente conocido, la situación desventajosa de la mujer en el mercado de trabajo se refleja en diferentes dimensiones, entre las cuales se destacan las siguientes:

a) Una menor participación femenina en la PEA.

b) El limitado acceso a trabajos estables y bien remunerados, y la mayor precariedad del trabajo femenino.

c) Las menores remuneraciones al trabajo femenino, bajo condiciones equivalentes, de inserción laboral, como educación, experiencia, sector, etc.

d) El menor acceso femenino a cargos directivos y de alta responsabilidad.

Aunque la tendencia a la mayor participación femenina en la fuerza de trabajo se ha manifestado con fuerza en el Ecuador, con un ascenso del 16 % en 1974 al 31 % en 1990, de acuerdo con los censos, y una participación real posiblemente mayor al registrado (debido a la subrepresentación del trabajo no asalariado en los censos y a otros factores), los resultados de

[6]Véase, entre otros: Gloria Camacho y Carlos Larrea. "Mercado de trabajo, género y criris en el Ecuador". Epígrafe, N.8, 1995; Carlos Larrea. "Género, educación y empleo en el Ecuador". En C. Reed, C. Larrea y M. Prieto. Indicadores Sociales para el análisis de las desigualdades de género: Educación y empleo en el Ecuador; Carlos Larrea. "Structural Adjustment, Income Distribution and Employment in Ecuador." en Albert Berry, Ed. Poverty, Economic Reform and Income Distribution in Latin America. Boulder: Lynne Rienner, 1998; Carlos Larrea "La pequeña y mediana empresa en el contexto de apertura comercial, ajuste y crisis en el Ecuador". Ponencia presentada en el seminario "Pequeña y mediana empresa, mercados laborales y distribución del ingreso en América Latina y el Caribe". Buenos Aires, IDES, Universidad de Toronto, Universidad de General Sarmiento, 1998.

las encuestas de hogares muestran también que el aumento de la participación femenina en condiciones de crisis y empobrecimiento es una estrategia de subsistencia para complementar el ingreso familiar, y está asociado con una precarización en los nuevos empleos generados.

Existen claras evidencias de que, mientras la participación masculina en trabajos asalariados en el sector privado es mayor, los trabajos femeninos se concentran más en actividades precarias, por cuenta propia, el servicio doméstico y trabajos familiares no remunerados.

La discriminación salarial a la mujer en el área urbana, definida como la diferencia porcentual entre las remuneraciones medias de mujeres y hombres en trabajos de similares características, se encuentra aproximadamente entre el 20 % y el 16 %, de acuerdo a modelos mincerianos de regresión tomados de las encuestas de hogares entre 1988 y 2001, similares al presentado en el Anexo. Se puede conjeturar una tendencia a la reducción de la discriminación.

Es importante añadir que la crisis social reciente, expresada mediante un pronunciado incremento de la pobreza, el desempleo y el subempleo urbanos, ha afectado a las mujeres con mayor intensidad, como puede observarse en los Cuadros 5, 6, y 7.

Cuadro 5
Estructura del empleo en Quito, Guayaquil y Cuenca por sexo y condición ocupacional (promedios marzo98-marzo 2000): Porcentajes.

Condición de actividad	Sexo		Total
	Hombres	Mujeres	
Desocupados Cesantes	8.1	12.5	9.9
Desocupados Nuevos	2.2	5.3	3.5
Ocupados Adecuadamente	43.1	28.9	37.3
Subempleo Visible	10.8	19.8	14.5
Subempleo Invisible	30.0	29.1	29.7
Ocupados No clasificados	5.8	4.2	5.2
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE, Encuesta de Empleo Urbano

Cuadro 6
Tasas de desempleo abierto y subempleo por sexo
(Quito, Guayaquil y Cuenca: promedios marzo '98-marzo 2000)

	Hombres	Mujeres	Total
Desempleo abierto	10.2	17.9	13.4
Subempleo	43.7	51.6	47.0
Empleo adecuado	46.1	30.5	39.7
Total	**100**	**100**	**100**

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE, Encuesta de Empleo Urbano

Cuadro 7
Segmentación de la población ocupada por sexo
(Quito, Guayaquil y Cuenca: promedios marzo '98-marzo 2000): Porcentajes

Sector	Sexo		Total
	Hombres	Mujeres	
Sector Moderno	66.1	50.8	60.1
Sector Informal	30.5	36.1	32.6
Sector Agrícola	1.9	.8	1.5
Sector Doméstico	1.4	12.4	5.7
No clasificado	.1	.1	.1
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE, Encuesta de Empleo Urbano

En síntesis, el empleo complementario de los censos y las encuestas periódicas permite un análisis integrado tanto de las diferencias espaciales en las desigualdades de género, como de su evolución en el tiempo. Estos estudios pueden ser particularmente relevantes para el monitoreo de la inequidad y la formulación de políticas y programas para enfrentarla.

Reflexiones y sugerencias para la construcción de sistemas de indicadores sociales y de género

En esta sección se presentan algunas ideas y sugerencias prácticas derivadas de la experiencia obtenida, que pueden ser útiles en la construcción futura de sistemas de información sobre desarrollo social, hábitat y género.

Fuentes. Los censos de población y vivienda constituyen una fuente fundamental de información, que puede ser desagregada espacialmente hasta límites como la comunidad o el vecindario. En estos años, los países latinoamericanos están preparando o ejecutando nuevos censos, originalmente programados para el año 2000, y generalmente ejecutados con algún retardo. Esta situación ofrece una gran oportunidad para levantar nuevos sistemas geográficos de información para el conjunto de la región, que estarían actualizados, serían fácilmente

comparables, y podrían tener amplios elementos metodológicos en común, mejorando la comparabilidad internacional.

Esta circunstancia confiere un papel potencialmente estratégico a organismos internacionales y otras instituciones sociales de alcance internacional, para impulsar el diseño y elaboración de sistemas metodológicamente similares e internacionalmente comparables. Es importante, por ejemplo, un trabajo comparativo sobre los cuestionarios, y la realización de sugerencias de ampliaciones y cambios en los mismos que permitan una mejor visibilización de la temática de género, y también faciliten la comparabilidad internacional.

Las encuestas periódicas de hogares, presentan una notable diversidad entre países, y entre sus formatos básicos (encuestas de empleo urbano, de condiciones de vida del tipo LSMS, encuestas sociales similares a la CASEN chilena). Existen actualmente algunos programas internacionales como el MECOVI para mejorar la calidad y comparabilidad de estas encuestas.

En el caso del Ecuador, y posiblemente de otros países de la región, las encuestas periódicas de hogares presentan numerosas deficiencias. Una de ellas es su limitada representatividad estadística a escala municipal o provincial. Este punto podría superarse a costos razonables aumentando o modificando del tamaño muestral, y manteniendo un cuestionario relativamente simple y temáticamente abarcativo en temas sociales, incluyendo educación, salud, vivienda y empleo.

El objetivo sería establecer de un sistema periódico (anual o bianual) de monitoreo del desarrollo social a escalas provincial y municipal. Este instrumento, similar al de la encuesta CASEN en Chile, constituiría un papel estratégico en el monitoreo del desarrollo social y la gestión pública local y nacional.

Adicionalmente, es fundamental mejorar la calidad de las encuestas nacionales que, como en el caso del Ecuador (INEC), adolecen de serias limitaciones en cuanto a su cobertura (generalmente limitada a las principales ciudades o al área urbana), diseño muestral, cuestionario y calidad del trabajo de campo.[7]

Estas encuestas pueden complementarse con las LSMS, caracterizadas por su extenso cuestionario y pequeño tamaño muestral, que permiten un análisis en profundidad de ciertos temas, como el consumo familiar, la inequidad y la pobreza.

Finalmente, es importante la sistematización de otras fuentes de información, como los registros administrativos, los catastros, y otras encuestas específicas, para integrar adecuadamente otros temas, como los servicios sociales, opinión, pública, salud reproductiva y fertilidad, violencia doméstica, etc.

Conviene añadir que el acceso adecuado a las bases de datos originales de las encuestas y censos constituye un mecanismo indispensable para proporcionar flexibilidad a los sistemas de información en su trabajo metodológico, la elaboración de indicadores, y las respuestas a las demandas sociales. No siempre los institutos nacionales de estadística tienen la capacidad, agilidad y flexibilidad necesarias para facilitar la información requerida o para procesarla adecuadamente.

[7] Véase: Carlos Larrea. "Las encuestas de empleo en el Ecuador: evaluación metodológica, 1987- 1999". Quito: Documento no publicado, 1999.

Sistemas de información geográfica (GIS). Uno de los más significativos aportes del desarrollo de la informática es el empleo de sistemas de información geográfica, que expanden significativamente las posibilidades del análisis espacial y estadístico de la información, presentan gran flexibilidad para la elaboración, combinación y manejo de mapas temáticos, y presentan indiscutibles ventajas pedagógicas como instrumentos de difusión.

Es altamente recomendable la integración de estos sistemas en la elaboración de proyectos sobre indicadores sociales. La experiencia adquirida muestra que su manejo es viable y eficiente en términos de costos, y que sus resultados son satisfactorios, incluyendo el manejo de mapas en Internet.

Construcción de indicadores e índices. El establecimiento de sistemas jerárquicos de información, conformados por indicadores e índices de distinto nivel de generalidad, presenta ventajas considerables para el análisis, la focalización y el seguimiento de programas de desarrollo.

El desarrollo combinado de la informática y de técnicas estadísticas multivariadas aplicadas a la construcción de índices proporciona grandes posibilidades analíticas y facilita la manipulación de grandes bases de datos. Son particularmente relevantes los desarrollos recientes de técnicas de análisis multivariado de variables categóricas, ordinales y cardinales, como los métodos no lineales de componentes principales.

Es recomendable también un trabajo metodológico integrado para la construcción de indicadores e índices similares, comparables, o al menos compatibles, para facilitar los estudios comparativos entre distintas áreas geográficas y a lo largo del tiempo.

Nuevos mecanismos de difusión. Los nuevos medios de difusión basados en la informática como Internet, y los medios masivos de almacenamiento de información, como los CDs y DVDs, constituyen herramientas indispensables para la divulgación masiva de sistemas complejos de información y facilitan el acceso democrático y descentralizado a la información estratégica en tiempo real.

Tareas complementarias a la elaboración de sistemas de información. Elementos como el trabajo sistemático de capacitación y educación de los potenciales usuarios, la consolidación institucional requerida para proporcionar continuidad y soporte técnico a los sistemas de información, y el establecimiento de mecanismos efectivos de difusión y retroalimentación participativa de información con los usuarios son factores indispensables para el éxito en el empleo efectivo de la información social para el desarrollo y la equidad de género.

Conclusiones.

Esta ponencia presenta algunos elementos de la experiencia en la construcción y análisis de sistemas de información social y de equidad de género a nivel local en el Ecuador, que pueden ser ilustrativos para la elaboración futura de proyectos con fines similares en América Latina.

La experiencia ecuatoriana muestra la conveniencia de la integración multidisciplinaria de distintas dimensiones como la económica, social, ambiental y de género en los sistemas a elaborarse, así como la complementariedad de la elaboración y análisis de indicadores e índices.

La riqueza de los sistemas de información local permite identificar los elementos específicos de inequidad de género en contextos regionales y temporales diversos, e indagar sobre sus factores explicativos. La complementariedad de distintas fuentes, como los censos, y las encuestas de hogares, reviste particular importancia.

Entre las principales sugerencias presentadas, se destaca la conveniencia de aprovechar los nuevos censos de población y vivienda que se encuentran en proceso de ejecución en América Latina, la introducción de mejoras en las encuestas de hogares que faciliten su comparabilidad y amplíen su representatividad microregional, la integración de sistemas de información geográficos, nuevas técnicas de análisis y mecanismos electrónicos de difusión, y el desarrollo simultáneo de actividades de educación, capacitación y retroalimentación.

ANEXO. Modelo de Regresión Múltiple no Lineal sobre los Determinantes del Salario

R	R Cuadrado	R Cuadrado Ajustado	Error Std. de la Estimación
0.672	**0.452**	**0.452**	**0.187**

Coeficientes

Variables independientes	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Significación
	B	Error Standard	Beta		
(Constante)	4.02857654	0.0163		247.85	0.00000
Escolaridad en años	0.01180453	0.0024	0.066	4.83	0.00000
Escolaridad al cuadrado	0.00371134	0.0001	0.464	34.34	0.00000
Experiencia laboral en años	0.03300962	0.0011	0.546	31.06	0.00000
Experiencia laboral al cuadrado	-0.00066025	0.0000	-0.521	-14.43	0.00000
Experiencia laboral al cubo	0.00000293	0.0000	0.114	5.28	0.00000
Dummy mujer	-0.16115740	0.0052	-0.101	-31.19	0.00000
Dummy sector informal	0.00041435	0.0175	0.000	0.02	0.98110
Dummy sector doméstico	-0.50985100	0.0088	-0.183	-57.72	0.00000
Dummy sector agrícola	0.07039535	0.0177	0.011	3.98	0.00007
Dummy sector publico	0.82731595	0.0213	0.396	38.77	0.00000
Interacción escolaridad informal	-0.02796541	0.0018	-0.121	-15.85	0.00000
Interacción escolaridad sector público	-0.05336385	0.0015	-0.368	-34.53	0.00000
Dummy jefe de familia	0.17672853	0.0054	0.115	32.50	0.00000
Número del mes	-0.03471675	0.0008	-0.493	-43.92	0.00000
Número del mes al cuadrado	0.00064799	0.0000	0.357	31.87	0.00000

Variable Dependiente: Logaritmo natural del ingreso Salarial Principal, US$ cttes enero 2001.
Regresión ponderada por el Factor de expansión para regresiones.

Fuente: PUCE – Banco Central del Ecuador. Encuesta de Coyuntura del Mercado Laboral Ecuatoriano.

Indicadores de Género en la Gestión Municipal

*Patricia Provoste Fernández**

Introducción: indicadores y sistemas de información

La importancia del tema planteado por el Grupo de Trabajo conformado para desarrollar Indicadores Urbanos de Género y específicamente para compartir el estado de arte sobre la temática, radica en que es parte de la tarea mayor de incorporación de lógicas de equidad de género en los sistemas de información estatales, inscrita a su vez en los procesos llamados de modernización del Estado que hoy tienen lugar en toda la región latinoamericana. Esto, bajo el supuesto de que tales procesos constituyen oportunidades históricas para que los Estados sean llevados a desempeñar mejor su papel en la construcción de la equidad en nuestros países.

Es desde esta perspectiva que interpreto la invitación que me hiciera CISCSA , para elaborar "un documento sobre Indicadores Urbanos de Género que permita lecturas sobre las brechas sociales y de género, dirigidas a las políticas públicas municipales".

Partiré delimitando lo que está a mi alcance abordar de esta solicitud y lo que desarrollaré en este texto.

Luego de un preámbulo, desarrollaré algunas reflexiones sobre el contexto municipal y la información de género, y sobre las condiciones en que tiene lugar este objetivo. Cerraré con algunos criterios generales sobre los indicadores de género relevantes en el ámbito municipal y con algunas recomendaciones que extraigo de mis experiencias en la temática.

Entre ellas, las más cercanas al tema de este encuentro son un trabajo reciente sobre la ciudadanía de las mujeres y la innovación municipal, que realicé con Alejandra Valdés, y una propuesta de indicadores de género que formulé para SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer, organismo ministerial de Chile) con la finalidad de incluirla (sin mucho éxito, debo decir) en el Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM), aplicado por el Ministerio del Interior en 1999. No obstante, recojo aquí otras reflexiones sobre la información de género, desarrolladas en otras investigaciones y consultorías sobre el género en la gestión municipal y regional del Estado y sobre ciudadanía de las mujeres en la gestión

*Socióloga, especialista en Equidad de Género y Políticas Públicas, integra Hexagrama Consultoras. Chile. Cuenta con numerosas publicaciones especializadas en el tema.

CISCSA - Coordinación Latinoamericana de la Red Mujer y Hábitat - Coordinación del Programa Instrumentos para la Gobernabilidad Urbana - Indicadores Urbanos de Género.

municipal y de servicios públicos, y en textos preparados para la capacitación de funcionarios públicos, sobre la igualdad de oportunidades y derechos de mujeres y hombres en el quehacer de diversas entidades del Estado. En todo caso mi perspectiva es la de alguien que desde la sociedad propone cambios en el Estado.

Quiero excusarme por no especificar con claridad el componente "urbano" de mi análisis. Es cierto que éste no puede ser sino urbano, porque recoge estudios realizados principalmente en el Gran Santiago. Quiero decir que es un modo urbano de mirar problemas urbanos, pero sin una reflexión específica sobre este aspecto. En otro plano, mi práctica municipal se ha centrado en los temas sociales y de derechos de las mujeres, desde los cuales he abordado el problema de la información de género en el Estado que procuraré trasmitir aquí.

Primera parte: Los Indicadores en su contexto

Un instrumento en expansión

Distintos procesos han ido convirtiendo a los indicadores de un simple instrumento técnico en un instrumento de complejo significado, asociado a la diversidad de sus usos. En mí país, Chile, el proceso llamado de "modernización de la gestión pública" los ha puesto en un papel protagónico: los indicadores son una exigencia básica de monitoreo y evaluación en cualquier ámbito de reformas. El mundo de la cooperación internacional no es ajeno a este movimiento: hoy las agencias piden indicadores de impacto y de resultado para aprobar proyectos públicos o privados.

En el plano de la política, los indicadores se han ido convirtiendo también en un instrumento de control social. Así lo ha estado demostrando el movimiento internacional de mujeres, con iniciativas como el Indice de Compromiso Cumplido, referido a las conferencias internacionales. Los organismos multilaterales (sistema de Naciones Unidas y similares) han sido grandes impulsores de esta tendencia, que es de carácter cultural y estructural: la globalización acentúa en progresión geométrica la necesidad de contar con medios de comparabilidad entre países. Los indicadores son una especie de esperanto numérico, un idioma comprensible en todo el planeta y, no menos importante, una vara de comparación semejante para toda la humanidad, con todo lo bueno y lo malo que ello pueda traer.

Sin embargo, esta profusión de usos nos advierte que estamos ante uno de esos términos que se pone de moda y empieza a ser utilizado a destajo, con el riesgo de abarcar demasiado y servir poco. También se espera de ellos efectos que no pueden producir, o se le atribuyen cualidades que no tienen, como por ejemplo la eficacia o la eficiencia. O se les adjudica una objetividad que tampoco tienen. No hay nada más subjetivo que un indicador.

Por ejemplo, indicadores como pueden ser los de Naciones Unidas, se construyen casi siempre para comparar un estado de cosas respecto de un nivel deseable (o indeseable), lo que es subjetivo no en el sentido de antojadizo o personal, sino de una opción, social o política. Si no se creyera en el valor de la equidad, qué sentido tendría construir indicadores de equidad social o de género. Si no se creyera que la mortalidad infantil es indeseable y susceptible de intervención pública, no se hubiera desarrollado tanto su medición.

A la inversa, la carencia de estadísticas de violencia doméstica y sexual, tiene que ver con creencias y mapas cognitivos, sobre lo que es significativo en un plano social. Un tema que está en las estadísticas es un tema socialmente validado, y esto no es "objetivo", sino

cultural, algo afincado en la identidad profunda de una sociedad. Es con mucha razón que la presencia en las cifras, en la producción científica y en el discurso público, es tan importante para los movimientos que interpelan al *establishment*, como el de mujeres o el ecologista.

Dicho sea todo esto para resaltar la importancia de los indicadores de género como instrumento técnico, pero teniendo muy en cuenta que su legitimación es política y social, lo mismo que su interpretación. El rigor técnico es indispensable, no obstante, en su construcción. Un indicador es una selección de mediciones a las que se atribuye la capacidad de representar una realidad compleja. Esa capacidad es una hipótesis, que requiere un fundamento válido.

Tras este preámbulo, vamos al campo municipal.

Necesidad de indicadores municipales de género

Tanto organismos nacionales como internacionales están adecuando en forma permanente sus sistemas de información social y económica para que den cuenta de manera diferenciada de la situación mujeres y hombres, de los avances en las metas de igualdad y de la gestión pública destinada a lograrla. El nivel municipal no escapa de esta tarea, una exigencia de modernización que le compete tanto o más que a los otros niveles del Estado debido, en primer lugar, al preponderante papel de éste – en Chile y en otros países - en la superación de la pobreza, a través de la salud, la educación y los programas sociales que se ejecutan en su ámbito.

En efecto, hoy se reconoce que la generación y control de ingresos por las mujeres ayuda a la superación de la pobreza y que los obstáculos que enfrentan las mujeres para dejar atrás la pobreza son mayores y a menudo diferentes de los que enfrentan los hombres. La municipalidad tiene que adecuarse a esta realidad diferenciada por géneros, intencionando su acción para evitar desigualdades arbitrarias y asegurar igualdad de acceso y de resultados de sus planes y programas a mujeres y hombres.

La construcción democrática de las instituciones provee otro imperativo para los indicadores de género: el movimiento de mujeres ha popularizado indicadores de acceso al poder, tales como la proporción de mujeres en ciertos cargos públicos electos o de designación política, o en la directiva de organizaciones. Esta es una manera de "medir" procesos de democratización que se aplica al campo municipal. Hay otras maneras de medir democratización del Estado: más allá de las instancias de poder, la gestión pública social o administrativa puede ser también objeto de escrutinio democrático si atendemos a su capacidad de potenciar el ejercicio de derechos y deberes ciudadanos por parte de su público usuario o destinatario. La gestión municipal es el nivel del estado donde tal vez este imperativo se produzca de modo más fuerte. Y es también una exigencia fuertemente cruzada por las relaciones de género.

El fortalecimiento de las municipalidades

¿Dentro de qué realidad cabe el desafío anotado?. Me parece necesario ubicar el tema de los indicadores municipales en el marco de los procesos de transformación municipal que se están dando en toda la región.

Sólo en las últimas décadas se asiste a una revitalización de las municipalidades como nivel del Estado en América Latina. En Chile fue Pinochet el que dio el impulso. No importa si sus intenciones eran, según los críticos, convertir a todo el país en la pirámide de órdenes y disciplina que es un ejército. El hecho es que, de ser los registradores de residencia y actividad económica, que sacaban la basura y mantenían las áreas verdes, las municipalidades pasaron a ser copartícipes de la educación y la salud pública para las tres cuartas partes de la población.

También, y esto se acentuó con los gobiernos post-dictadura, pasaron a ser los operadores principales de los programas de superación de la extrema pobreza, desde la vivienda social hasta los subsidios del agua potable, pasando por las capacitaciones y los muchos programas de acción comunitaria que se han puesto en práctica en estos años. Todo esto se lleva a cabo, sin embargo, bajo un esquema sumamente controlado desde el gobierno nacional, dejando una impronta centralista que no se ha revertido de manera sustancial. El principal giro que da la democracia es la elección directa de autoridades, seguida después de otras reformas, que han seguido democratizando el ejercicio del poder. Pero el control que los ministerios mantienen sobre el quehacer municipal dificulta mucho hablar de autonomía. Para más claridad, la Constitución chilena omite el término de *Gobierno* local, para definir, en cambio, a la municipalidad como la administración del Estado en la comuna[1].

Municipalización y políticas de género

La situación descrita es ambivalente para las políticas de equidad de género: Por un lado el centralismo favorece la instauración nacional de criterios y políticas. Así, el Programa de Mujeres Jefas de Hogar (el más importante de los programas sociales para mujeres, de carácter intersectorial) está hoy en la mayoría de las Comunas. Pero el esfuerzo de su implementación está centrado en SERNAM, mientras que los ministerios sociales co-responsables, así como los municipios ejecutores se limitan a aportar una fracción de recursos para el mismo, omitiendo la revisión del resto de su gestión. Es decir, no es claro que se transfiera capacidades gestión para la equidad.

Por otro lado, la identificación de las municipalidades con los programas de superación de la pobreza es limitante para las políticas de equidad de género, en el sentido que hace difícil situar el tema más allá del de las oportunidades de ingresos para las mujeres más pobres, y más aún, de un segmento de éstas, como son las jefas de hogar.

En otro plano, se supone que al estar más cerca de la vida cotidiana de la población, la gestión municipal tiene más posibilidad de recoger las demandas de las mujeres. Pero esta afirmación es algo antojadiza, ya que lo probable es que las necesidades atendidas sean las de quienes tienen más poder en la sociedad civil local, o bien las que los decisores opinan que son más urgentes. En Chile basta comparar la cantidad de canchas de fútbol costeadas por las municipalidades - aún por las más pobres - con cualquier otro gasto en deporte, o

[1] En Chile la Municipalidad es el nivel mínimo de administración del Estado, con tuición sobre un territorio denominado Comuna. Es presidida por un Alcalde electo, que es la cabeza del Gobierno Municipal. El siguiente nivel administrativo es la Provincia, un grupo de comunas encabezada por un Gobernador. Finalmente se ubican las Regiones (que son 13), o agrupación de provincias, encabezada por un Intendente, que es designado por el Presidente de la República. Con la reforma Administrativa de Pinochet, la provincia perdió casi toda su importancia, a favor de la Región.

en parques infantiles de juego, para entender por dónde van las prioridades. Pero además no está comprobado que una mayor oportunidad de expresión pública de las mujeres produzca más demandas de equidad de género, más bien las demandas de las mujeres, van dirigidas a la infancia y a las condiciones de vida de las familias, lo que no está mal si no fuera porque se dejan de lado las referidas a la inequidad de género, o a sus necesidades como personas, y porque se refuerza así la tradición de que los varones no se hagan cargo de los problemas familiares. Las demandas sociales también son una construcción histórico-social: se demanda al Estado lo que se cree justo, legítimo y posible, no otra cosa.

En este sentido, la descentralización y la democratización del gobierno comunal son avances necesarios para la equidad social, de género o de otro tipo. Pero no son garantías por sí mismas, si no hay una construcción social o cultural de las demandas de equidad, y si éstas no son puestas, por lo tanto, en las visiones de vida comunal que están presentes en los programas de gobierno, de las campañas políticas locales, y del mundo social e institucional de cada comuna.

Centralismo e información

Las ventajas y desventajas del centralismo también se observan respecto de los sistemas de información, el modelo centralista del Estado chileno en Latinoamérica ha incidido en que haya una disponibilidad nacional y una alta homogeneidad de datos comunales y municipales, tales como ingresos de la municipalidad, o las coberturas de educación y salud municipal. Los servicios nacionales centralizados, como son el Registro Civil o la policía, disponen, aunque no siempre, o no siempre se usan, de información por comuna. Sin embargo, hay una cantidad de datos que no se producen en el nivel local. Por ejemplo, las proyecciones comunales de población y vivienda, se basan en el censo decenal, produciendo desfases de tiempo en las decisiones (por ejemplo, en Santiago las proyecciones decían que el crecimiento de la ciudad iba hacia el norte y en cambio fue hacia el Sur). Hay encuestas periódicas de empleo e ingreso, pero tienen representatividad regional. Nadie sabe cuántos pobres hay efectivamente en cada comuna, salvo en el año del censo. Hay proyecciones de una encuesta nacional de Caracterización Socioeconómica (CASEN) que hace bianualmente el Ministerio de Planificación, cuya representatividad en el nivel de comuna es más que discutible. Lo que se cuenta, mediante un sistema de registro igual en todo Chile (fichas CAS-II) es la gente que pide ayuda a la municipalidad, ya sea para atención gratuita en salud, para subsidios, o para viviendas sociales.

Recientemente se ha inaugurado un Sistema Nacional de Indicadores de gestión Municipal (SINIM), impulsado desde el Ministerio del Interior, que busca superar el escaso desarrollo de la información de la institución municipal.[2] En general, se puede afirmar que la información comunal y municipal disponible proviene de los sistemas ministeriales centralizados de información, y responden a necesidades nacionales. Hay muy poca

[2]SINIM (Sistema Nacional de Indicadores Municipales) es un programa de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, que ha asumido la tarea, entre otras, de impulsar la modernización municipal. Propone un conjunto de indicadores comunes de gestión para la entidad municipal, de base anual (por lo menos en el propósito) aplicables en todo el país, y útiles para la toma de decisiones de los agentes municipales. Se agrupan en 6 áreas de gestión: Administración y Finanzas; Desarrollo y Gestión Territorial; Desarrollo Social y Comunitario; Educación Municipal; Salud Municipal y Caracterización Comunal y Municipal.

información sistemática generada por la municipalidad. Es decir, en un país que se precia de sus estadísticas, los sistemas municipales de información están muy subdesarrollados, y se espera que con iniciativas como la del SINIM avancen en sistematización y comparabilidad.

El problema mayor, para mi gusto, no es la falta de información, aunque es cierto que falta. Tampoco la heterogeneidad, aunque es enorme la diversidad sobre todo entre municipios urbanos y rurales, pobres y pudientes, sino la subutilización de mucha información que está registrada.

En todo este panorama, los avances en la información de género son más bien escasos. No es tanto porque no exista la información desagregada por sexo, sobre todo en el nivel nacional. Las deficiencia son de dos clases: Primero, la información que hay se utiliza poco, con excepción de las estadísticas demográficas. Segundo, falta producción de datos e información sobre problemáticas de género. La que existe ha sido producida principalmente por SERNAM y las ONGs de mujeres y, en menor medida por el Instituto Nacional de Estadísticas. Opino que en cierto sentido las estrategias políticas utilizadas por el SERNAM han sido equivocadas: el servicio ha producido gran cantidad de información pertinente al género, pero no se ha dedicado a "generizar" los sistemas de información de los organismos públicos, lo que me parece es la prioridad en este campo.*

La información pertinente al género no escapa de la norma centralista. Existen en Chile unas cuantas y buenas propuestas de sistema de indicadores de género, básicamente desarrolladas para SERNAM, (Vicky Guzmán y Rosa Bravo), que son aplicables casi exclusivamente en el nivel nacional, o a lo más regional.

En suma, la información de género, base para contar con indicadores, tiene un cierto desarrollo nacional en Chile, pero es muy escasa en el ámbito municipal. En el nivel nacional, la información se ha utilizado por parte del SERNAM, para análisis propios, estando aún distante la instalación del género (aunque a veces sí está el sexo), como una dimensión en los sistemas de información. Ello limita el aporte de las municipalidades a la construcción de la equidad de género en los ámbitos de su competencia.

Segunda parte: esbozando criterios

Concepto de indicadores de género en la gestión municipal

Usando el término en un sentido amplio, entenderemos como indicadores de género, a aquellos que dan cuenta de desigualdades sociales ligadas a la construcción cultural de los géneros masculino y femenino en distintas esferas de la vida en sociedad y en distintas etapas del ciclo vital de las personas y las familias, así como a los procesos de cambio de dichas desigualdades.

En el plano de la gestión municipal, entenderemos como indicadores de género aquellos que dan cuenta de metas y procesos de gestión destinados a ampliar las oportunidades de las mujeres, a nivelar responsabilidades y derechos entre ambos sexos y a incidir sobre los

**Post Scriptum: La situación descrita, de insuficiente información de género, ha ido cambiando después de escrita esta ponencia. En el año 2001 se empezó a exigir en todos los servicios públicos una revisión de los sistemas de información desde un punto de vista de género.*

factores que reproducen la desigualdad.

Sobre la base de lo anotado en la primera parte, puede formularse la pregunta sobre cuáles son los indicadores de gestión municipal que convendría impulsar para que esa gestión aporte a la construcción de la igualdad de oportunidades y derechos entre mujeres y hombres en la sociedad comunal.

Debo decir que mi principal aprendizajes es que no es posible – y en realidad no sé si es conveniente – responder esta pregunta identificando una lista de indicadores municipales de género. Cada uno debe construir los suyos en función de sus necesidades, de la realidad local, del acceso a fuentes de información, del público al que llegarán los indicadores, etc. Es cierto que en algunos campos se puede compartir indicadores dentro de América Latina, pero me parece que esto es posible más que nada para datos de alcance nacional. Más aún si tenemos en cuenta el menor desarrollo relativo de las municipalidades como institución y la enorme heterogeneidad que existe entre ellas, no sólo de un país a otro, sino dentro de cada país. No obstante, puede ser útil consignar algunas recomendaciones y criterios generales sobre el tipo de indicadores de género que son relevantes y viables en la gestión municipal.

Sostener que un indicador sea relevante quiere decir no sólo que aporta a la equidad de género, sino a mejorar la gestión municipal. También quiere decir que es pertinente al ámbito municipal: puede haber muchos temas de equidad relevantes, pero no son susceptibles de ser abordados desde la municipalidad. Viables quiere decir que pueden ser construidos con información disponible en los municipios, o fácilmente accesible desde éstos.

Algunas precisiones

Me parece importante para el tema de este seminario enfatizar la diferencia que existe entre medir distancias de género en la sociedad y medir procesos de gestión dirigidos a acortar esas distancias. Esta distinción podría parecer irrelevante: en un cierto sentido es semejante medir la brecha entre sexos en los salarios que la brecha entre sexos en el acceso al crédito fiscal. Pero es la diferencia lo que da la posibilidad de incidir en la gestión pública. Especialmente cuando uno se acerca desde la sociedad y sin experiencia en la administración pública, tiene la tendencia a esperar de los servicios mediciones que son importantes, pero no pertinentes a su quehacer, o que son pertinentes, pero no se pueden efectuar con sus sistemas de información.

Un ejemplo que no es municipal: en Chile, la Dirección Nacional del Trabajo, que tiene la misión de fiscalizar las condiciones de trabajo, no tiene instrumentos para actuar en casos de acoso sexual, y su Directora Nacional, una mujer comprometida con la equidad de género, ha debido esperar años para que por fin ahora se esté tramitando una ley que supuestamente le dará herramientas para actuar. Es decir, por más que hubiera sido deseable, no habría tenido sentido alguno exigir de este servicio mediciones sobre el acoso sexual y la fiscalización del mismo. Y no es ni será posible exigirlo a las municipalidades. Sin embargo, en la medida que las Inspecciones del Trabajo tienen sedes en las comunas, es factible imaginar acuerdos entre éstas y las municipalidades, que tienen la misión de coordinar los servicios que operan en su territorio. Y si se sigue este camino, los indicadores pertinentes serán de una naturaleza muy específica, con base en las coordinaciones.

En síntesis, se ahorra tiempo y se gana efectividad si, sabiendo qué es lo quiere cambiar

en la sociedad (por ej. bajar la cifra de víctimas de algo, o subir la proporción de mujeres en una ocupación), uno se dedica a establecer exactamente qué es lo que el determinado organismo puede hacer en esa dirección: a lo mejor cambiar un sistema de inscripción, o establecer una meta monitoreable, o un compromiso con un ministerio, o quizás hay que partir por modificar un reglamento o una ley. En este sentido, creo que el interés de incidir en el Estado debe ir acompañado de un estudio bien minucioso de cómo funcionan y de qué factores dependen los organismos que queremos influir. Lo que refuerza mi afirmación anterior sobre la dificultad de pre-establecer indicadores.

Por lo mismo, y para mayor claridad, es conveniente separar lo que es gestión municipal (entendida como la que realiza la entidad municipal) de la gestión comunal del Estado (servicios o acciones que realizan otros órganos del Estado en el territorio municipal) y de la información comunal, que puede abarcar las anteriores y cualquier otra información referida a la comuna. Nuestras estrategias serán diferentes en función de quién hace qué y produce qué información.

Tipos de indicadores y estrategias diversas

Teniendo en cuenta lo expresado hasta aquí, creo que es posible hacer algunas generalizaciones muy tentativas -destinadas más bien a la discusión- sobre el tipo de información que es más conveniente llevar a indicadores de género en la esfera municipal y sobre las estrategias o consideraciones que en mi experiencia hay que tener en cuenta para poder lograrlo. Entre las muchas posibilidades de categorizar los indicadores, me queda como saldo que hay tres grandes campos de información que hay que priorizar en la construcción de indicadores municipales:

1. Las problemáticas de género en la sociedad comunal;
2. La equidad de género en el funcionamiento de la administración y los servicios municipales;
3. La democratización de la gestión municipal, de cara al ejercicio ciudadano de las mujeres.

1. Las problemáticas de género en la sociedad comunal

La primera clase de indicadores recoge información comunal sobre las principales desigualdades de género que ocurren en el espacio municipal.

La razón es que lo primero que hay que tener para cualquier iniciativa sobre el gobierno municipal es un panorama adecuado de la situación comparada de mujeres y hombres en cada área relevante para el desarrollo y calidad de vida local (empleo, pobreza, escolaridad, propiedad, hábitat, salud, derechos humanos). Es decir, se trata de contar con un paquete de indicadores comunales de condiciones de vida construido atendiendo a la equidad de género.

La importancia de contar con indicadores en este campo es de orden principalmente político, en el sentido amplio. El papel de los indicadores aquí es el de traducir grandes áreas de interés en cifras que las simbolicen, y que conciten adhesión. En Chile, por ejemplo, la cifra que dice que una de cada cuatro mujeres es víctima de la violencia doméstica ha hecho

más que cualquier eslogan en pro de la conciencia social sobre el tema.

Los indicadores de la situación comunal de género son la base para generar una imagen deseada de equidad entre los géneros y para fijar grandes objetivos y prioridades de las políticas municipales, como puede ser reducir el embarazo de adolescentes o la violencia doméstica, o aumentar el empleo de las dueñas de casa. Son el punto de partida para politizar los temas, para incluirlos en la agenda pública nacional o local. Con esta información tiene comienzo lógico el esfuerzo de hacer públicamente visibles situaciones de desigualdad de género no incorporadas en la gestión pública.

Asociar esta imagen deseada a las prioridades de las políticas municipales, e instalar allí los indicadores, es la principal recomendación estratégica que cabe formular.

El ejemplo de la seguridad ciudadana nos puede demostrar porqué y en qué sentido establecer esas asociaciones. La seguridad ciudadana es una problemática urbana universal, inexcusable para los gobiernos nacionales y locales, motivo recurrente en las noticias, las encuestas, los programas de los candidatos y la asignación de recursos públicos. Todos sabemos que la violencia que causa más víctimas es la violencia doméstica, y que la violencia sexual contra la infancia, producida mayoritariamente en ámbitos protegidos como la escuela o la casa, alcanza niveles altísimos. Y es difícil ignorar la correlación entre violencia callejera y violencia doméstica. Así dicho, poca duda cabe de que ésta es el mayor problema de seguridad ciudadana que tenemos hoy, pese a lo cual no suele ser parte del debate ni de las decisiones sobre seguridad ciudadana, ni de los recursos que se asignan a mejorarla. El condicionamiento cultural respecto de que este tipo de atentados no son problemas ciudadanos o públicos, se reflejará en la construcción de la información: en los datos que se creen relevantes, en la información que se recoge, que se procesa, que se muestra o que se discute. Es en este sentido que puede ser mucho más efectivo llevar los datos y argumentos sobre violencia doméstica al espacio de debate de la seguridad ciudadana que hacer una campaña pública dirigida específicamente al tema. Y si se logra sin duda habrá un mayor acceso a recursos.

Para esta recomendación de situar los temas de género en las prioridades políticas, un espacio interesante, cuando los hay, son los procesos participativos de planificación comunal. En Chile se ha estado implantando la planificación estratégica, que supone, entre otros pasos, construir una imagen de comuna, y formular metas que comprometen a la municipalidad y a otros agentes locales, así como a los servicios principales. En este sentido, ofrece una oportunidad para poner temas y formas de medirlos. No obstante, no basta que haya participación. Ya hay experiencias en la materia que muestran el gran riesgo del aislamiento del tema. Este se introduce, pero como una cápsula. En Chile, las experiencias de planificación regional y municipal con perspectiva de género, muchas veces han consistido en elaborar un capítulo sobre las mujeres, separado de los demás. En general el problema parte desde el diagnóstico de la comuna. Si este no incluye el género, se dificulta incorporarlo después.

Esta consideración apunta al aspecto que en mi experiencia resulta más difícil de modificar en la gestión pública, como es la creencia de "el asunto del género" es: (a) una cuestión de las mujeres (y no de todas, sino de algunas) y (b) un tema adicional a todos los demás, en lugar de una dimensión presente en todas las áreas de la sociedad y en todos los campos de gestión municipal.

Tal vez lo que mejor ilustre este punto es lo sucedido con la propuesta de indicadores de género en el SINIM, antes mencionado. Finalmente, lo que se ofreció a SERNAM fue agregar Un indicador de género: es claro que la idea prevaleciente de lo que es un indicador

de género era un poco restringida de parte de los encargados. En este sentido el primerísimo esfuerzo, por muchos años, será el de instalar el género en la comprensión global de los problemas, en hacerlo parte integrante e integral de las políticas, no una política más.

Por lo mismo, ninguna consideración técnica sustituye la presión social y política, sin la cual difícilmente se tomarán decisiones de efecto perdurable.

En cuanto a las consideraciones para construir la información, el primer paso será siempre la desagregación y el análisis por sexo. Si hay alguna receta posible, es que como principio, toda medición de seres humanos debería separarse por sexo y, dependiendo del tema, también de la edad y la situación familiar. Las problemáticas de género son muy sensibles al ciclo vital de las mujeres y las familias, por lo cual esta información debe abundar.

Además de desagregar, es conveniente presentar, hacer explícita la información sobre ambos sexos. Medir sólo a las mujeres o analizar sólo su situación, es equívoco, perpetúa la idea de que el género es "ese asunto de las mujeres", y aísla a los actores que promueven el tema.

El esfuerzo de construir indicadores se dirige a seleccionar y construir aquellos datos que mejor señalen una situación dada. Es decir, son un trabajo, si no de síntesis, de economía. Las brechas de género, principalmente en términos de porcentajes siguen siendo, me parece, los indicadores más económicos y expresivos.

La necesidad de economía no debe llevarnos a sobresimplificar la realidad. El porcentaje de hogares encabezados por una mujer es una cifra muy impactante, pero ha sido un arma de doble filo, sobre todo en la lucha contra la pobreza, ya que ha llevado a una verdadera negligencia respecto de las oportunidades de las mujeres pobres que son jóvenes, de las dueñas de casa que tienen una pareja y de las ancianas, que son la enorme mayoría de la población más vieja. La diversidad y heterogeneidad de las mujeres en cuanto a ciclo de vida, situación familiar, actividad y condición socioeconómica son un desafío a la elaboración de indicadores de calidad de vida.

Tal como se ha dicho, la información para este tipo de indicadores puede no ser generada por la municipalidad ni asociarse directamente a la gestión de ésta. Sin embargo, no hay que descartar a los servicios locales como una buena fuente de información sobre la sociedad local en ciertos casos. Por ejemplo, la proporción de adolescentes entre las mujeres que controlan su embarazo en la salud pública, en un país donde como en Chile ésta atiende al 70% de la población, con una organización de base municipal, es un buen indicador, ya que no una medición exacta, de la magnitud local de esta problemática. Otro ejemplo es el que mencioné antes sobre la medición de la pobreza, donde el principal registro actualizado es el de personas y familias inscritas para pedir ayudas municipales. Esta es una fuente de información para la mayor parte de la población situada en la pobreza, cuya utilización desde una perspectiva de género está, hasta donde yo sepa, aún pendiente en Chile.

2. La equidad de género en el funcionamiento de la administración y los servicios municipales

El segundo tipo de indicadores municipales que me parece relevante es el que se sitúa en el corazón de la gestión. Mientras los anteriores lo hacen en la arena de las políticas, estos se ubican en el quehacer cotidiano de las oficinas, los servicios y los programas municipales. Los indicadores posibles en el área de la gestión son muchos (de insumo, de procesos, de entrada,

de salida, de recursos, etc.). Creo que los más significativos, por su utilidad comunicacional, son los que dicen relación con el acceso a un servicio dado y/o con sus resultados, en tanto permiten medir la equidad en la oportunidad de usar un servicio o de beneficiarse del mismo. Si se establece un análisis de género en los resultados de un servicio, hacerlo en los otros momentos de la gestión (como en las finanzas o en los procedimientos) será mucho más fluido.

El sentido de las mediciones de género en los servicios debe ser el de inducir un accionar equitativo entre hombres y mujeres y también el aporte de los organismos municipales (lo que supone una exigencia mayor) a la construcción de relaciones de género igualitarias en la sociedad local. Un acceso igualitario de mujeres y hombres al crédito es un ejemplo de accionar equitativo. Un programa de fiscalización de la discriminación laboral es un aporte a la vida en sociedad.

En general, en cada programa o servicio se requiere una caracterización de demanda y de satisfacción, en la que es posible comparar por sexo, edad, actividad, nivel socioeconómico, o cualquier otra condición que se sabe es desigual en la sociedad. Las brechas de género en la satisfacción de los usuarios, en el acceso a un beneficio, etc., serán los principales indicadores al respecto.

Pero también puede haber indicadores cualitativos, que midan simplemente la existencia o no de servicios específicos requeridos para problemas de género que no se han considerado usualmente como obligación municipal. Por ejemplo, programas de violencia doméstica, de prevención de embarazos, o de discriminación laboral.

En ese mismo sentido, también puede ser necesario construir indicadores que den cuenta de aportes de la gestión a la nivelación de roles y derechos: por ejemplo: la participación de varones en programas de prevención de embarazo en adolescentes; la participación de padres en atención pediátrica, o en la relación con la escuela.

Sin embargo lo que es significativo para la equidad y la igualdad de género debe ser precisado en cada caso, para definir qué medir. En la búsqueda de criterios generales, yo distingo dos grandes situaciones, de acuerdo a la finalidad de los programas o servicios públicos y al papel de las mujeres en éstos. En un lado están aquellos destinados a desarrollar potencialidades o entregar beneficios a las personas. En el otro están aquellos que tienen a la familia o los niños como destinatarios, y en los cuales las mujeres son las intermediarias.

Puedo explicar el *primer tipo*, es decir, *servicios o programas que ofrecen oportunidades de desarrollo personal*, con el ejemplo de un servicio municipal de empleo que estudié hace algunos años. En este tipo de servicios o programas (créditos, producción, becas, deporte, capacitación, empleo, arte) suele ocurrir que las oportunidades se vuelquen más hacia los varones, por ejemplo, participan en mayor número o reciben mayor proporción de los beneficios. En su aspecto cualitativo, es común que refuercen la segregación sexual de roles. Lo que hicimos en el ejemplo mencionado fue calcular la proporción de mujeres y hombres en las postulaciones y en los resultados de ocupación, por grupos de edad. La desproporción por sexo en la obtención de empleo era impresionante a favor de los varones, dándose la más baja tasa de colocación en las mujeres jóvenes. Y había una fuerte tendencia a ubicar a las mujeres en actividades tradicionales de mujeres, con menores ingresos. Constatar esto cuestiona la eficacia, el cumplimiento de objetivos del servicio con relación a toda una franja de población, en este caso las mujeres jóvenes. Si se asume en el ámbito nacional que el empleo femenino es clave para la superación de la pobreza, es una torpeza no tener en cuenta este antecedente.

En este tipo de programas, la equidad puede buscarse y medirse a través del equilibrio demográfico: 50/50%, o más conservadoramente, por ejemplo, podría ser aceptable una equivalencia entre postulantes y seleccionados (por ejemplo, si un tercio de los postulantes son mujeres, que también los seleccionados sean un tercio de mujeres).

Otro fenómeno de género que se produce en este tipo de programas o servicios es el de la sustentabilidad en el tiempo, lo que ocurre después, que entra en el terreno del impacto real de un programa. Hay ejemplos de mujeres que han sido excelentes alumnas de mecánica y después no son contratadas, o que han tenido acceso a un crédito para que sea el marido quien lo ocupe, o que por carencias en servicios de cuidado infantil no pueden aprovechar las posibilidades a su alcance. Es importante medir este "después" por sexo y dar cuenta de factores de género en el resultado.

El segundo tipo son los programas o servicios destinados a la familia, como es el caso de la salud, la educación y una cantidad de programas comunitarios, donde la participación de mujeres es siempre mayoritaria. Estos tienden a reforzar los roles tradicionales de género en el campo doméstico, es decir, confirman la responsabilidad de las mujeres respecto de la familia, la casa y por extensión del barrio: En este caso no tiene mucho sentido estimar la proporción de mujeres, e interpretarla como un mayor acceso a un servicio sería una falacia. Los indicadores deben apuntar a distinguir el aporte del programa o servicio a las mujeres como personas, o en su papel de intermediarias, y a cautelar la instrumentalización de las mujeres. En este tipo de mediciones puede ser importante incorporar aquellas que induzcan desde cada servicio o programa, el ejercicio de roles domésticos y de cuidado por parte de los varones: cuidado de hijos, relación con los servicios para la salud y la educación de niños y niñas.

En cualquiera de los dos tipos de programa, hay que insistir en la importancia de comparar mujeres y hombres. En un mal ejemplo de cómo aplicar buenas intenciones, hace algunos años el Servicio Nacional de Capacitación para el Empleo, SENCE encargó un estudio de impacto de su programa, Chile Joven, sobre las mujeres participantes y definió como universo de análisis sólo a las mujeres. Se pudo saber más o menos bien cómo les estaba yendo, pero no hubo forma de saber si les fue diferente que a los varones.

Estas conclusiones pueden parecer de Perogrullo, sin embargo es muy difícil llevarlas a la práctica. Una de las principales barreras en contra de la simple lógica racional es el supuesto universalista del Estado de Bienestar, que se expresa en una verdadera ideología de la neutralidad, muy cara a los funcionarios. Argumentos como "los pobres son todos iguales", o "el servicio público es igual para todos" son las que primero contrarrestan las propuestas de analizar las brechas de género.

El centralismo es otra barrera a estos cambios, que es mencionada con frecuencia por los funcionarios municipales. En efecto, en el nivel de servicios y programas municipales casi no existen los que no responden a alguna directiva ministerial y no se ejecuten con recursos ministeriales. Las pocas excepciones son los escasos municipios de altos ingresos. Los pocos avances que hay en la materia no permiten predecir un avance sustancial en la autonomización financiera y operativa municipal, aunque sí una mayor flexibilidad en el uso de los recursos nacionales.

Esta situación apunta a un aspecto básico de cualquier estrategia para influir en los sistemas de información municipal en países centralistas como Chile: se requiere influir verticalmente en toda la línea que va del ministerio respectivo al servicio municipal, tanto

en los actores técnicos como en los políticos. En el caso del estudio que realizamos en una oficina municipalidad de empleo, se logró un alto nivel de acuerdo con los funcionarios del servicio comunal, pero como todas sus normas dependían del Ministerio del Trabajo, no se pudo hacer cambios de fondo. Para completar la historia, el diálogo se llevó al Ministerio, y allí parecía haber un momento propicio, porque se estaba actualizando el sistema nacional de intermediación municipal para el empleo. Sin embargo, allí no se logró nada, porque la sección a cargo de este proceso no estaba vinculada con la sección que, dentro del mismo ministerio, estaba a cargo del Género, recientemente creada. Y yo diría que esta anécdota resume lo que ha sido hasta hoy la historia oficial de las políticas de género en Chile, con honrosas excepciones: aislamiento de las demás políticas públicas, ausencia en las principales iniciativas programáticas de gobierno.

Otro aspecto a medir al interior de los servicios municipales es la situación laboral comparada de mujeres y hombres entre los funcionarios. Un análisis realizado sobre este tema al interior de la municipalidad de Santiago demostró que en ella ocurría algo que ya se había medido en los organismos ministeriales: el promedio de calificación de las mujeres en cuanto a títulos y años de estudio era mayor que el de los varones, sin embargo, ellas quedaban por debajo en las remuneraciones y en los cargos. Esto, pese a existir una escala de remuneraciones muy rígida, en que supuestamente mujeres y hombres tienen iguales posibilidades. Otra vez, hay un problema que no es sólo de equidad, sino de subutilización de capacidades humanas, de ineficiencia en el aprovechamiento de recursos. En el caso del SINIM, los únicos indicadores nuevos que se aceptó incluir se ubicaron en esta área, aún cuando se construyeron bajo el supuesto de neutralidad de la carrera funcionaria.[3]

3. La democratización de la gestión municipal, de cara al ejercicio ciudadano de las mujeres

La democratización de las municipalidades como el nivel del Estado más ligado a la vida cotidiana de la población, puede verse en dos sentidos: el primero es el clásico de la representatividad y mecanismos de elección y de control de las autoridades políticas locales. En este campo, como señalé al principio, el movimiento de mujeres ha desarrollado una importante producción de indicadores que son válidos en distintos ámbitos y niveles del Estado y de los espacios de poder: proporción de mujeres en cargos electos, en las candidaturas, entre los electores, etc. No entraré en esta fundamental materia, que es bastante conocida.

El segundo sentido, que me parece adquiere una creciente importancia es la democratización de la gestión pública, del quehacer cotidiano de la administración y los servicios. La modernización de la gestión puede verse como un proceso técnico de adecuación a los tiempos y a las nociones imperantes de gestión pública, pero primero que nada es un proceso de redefinición de la relación entre los distintos organismos y servicios de la administración y sus respectivos públicos, conformados principalmente por mujeres.

Esta relación puede transitar hacia grados mayores o menores de democracia, en términos de generar o no mecanismos de participación, trasparencia y control ciudadano y de garantizar el ejercicio de los derechos cívicos, humanos o sociales que entran en su competencia. Desde el punto de vista de las relaciones de género, esta demanda democratizadora de la

[3] Los siguientes fueron los indicadores de género incluidos en SINIM: *En Salu*d Número de mujeres entre 25 y 64 años, con PAP vigente (medición ya existente en salud). *En Caracterización Comunal-municipal*: Composición por sexo de funcionarios municipales; Participación femenina en profesionales y directivos municipales.

administración y los servicios significa la posibilidad de las mujeres de decidir e interpelar a los entes municipales, como ciudadanas activas, con derechos frente al accionar del Estado; también el compromiso de cada ente, servicio u oficina municipal con la no-discriminación, en toda la gama de sus actividades, incluyendo su administración financiera, su planificación, y su gestión de recursos humanos.

Esta visión puede parecer algo utópica dada las tradiciones verticalistas y autoreferentes, además de androcéntricas, del Estado latinoamericano. Pero tiene cabida en aquellos enfoques de la modernización del Estado que enfatizan aspectos como la transparencia y control de la gestión pública por parte de la ciudadanía, y si uno mira alrededor con atención, advierte una tendencia a instaurar mecanismos de rendición de cuentas, de participación directa, de derechos de los usuarios de servicios, que se van estableciendo crecientemente en las reformas municipales en la región[4].

El traducir estos propósitos y procesos a indicadores puede ampliar la gama de instrumentos de control social por parte de la población y del movimiento de mujeres. En el trabajo que mencioné al principio sobre la ciudadanía de las mujeres e innovación municipal, definimos las áreas en que la innovación podía potenciar la ciudadanía de las mujeres e intentamos sugerir indicadores que pueden señalar si esa finalidad se está cumpliendo.

Aunque no llegamos a resolver en detalle la construcción de las mediciones, propusimos un grupo de indicadores (anexo un cuadro resumen), señalando el tipo de información necesaria, en las áreas de promoción de asociatividad, de acceso a decisiones, de ejercicio de derechos, de control social de la gestión municipal y de fortalecimiento de voz pública sobre los derechos de las mujeres.

Por ejemplo, en el área "ejercicio de derechos", se trata de responder a la pregunta sobre qué derechos referidos al género están involucrados en la gestión de una unidad municipal. Si es la atención del nivel primario en salud, los derechos relevantes al género estarán por lo menos en el área de la salud sexual y reproductiva. Nuestra propuesta apunta a tener indicadores no sólo sobre la existencia de atención en esta área sino también sobre mecanismos efectivos para acceder a esta atención y sobre el uso efectivo de ésta por las mujeres.

En el área "control social" partimos por una pregunta general sobre la existencia, en un servicio dado, de mecanismos efectivos de rendición pública de cuentas y de procesamiento de quejas y denuncias, para enseguida preguntarnos por los canales y medios para denunciar la discriminación de género que pueda ejercer el propio servicio.

Un ejemplo de uso posible de estos indicadores podría ser la prevención del embarazo en adolescentes. En Chile, las normas del ministerio de salud dicen que hay que entregar información y medios de prevención a cualquier persona en edad reproductiva que los requiera. En la práctica se entrega el servicio sólo a las mujeres que ya son madres. Las adolescentes son las más excluidas, ni siquiera saben que tienen la posibilidad, luego no la usan, lo que comporta ausencia de canales para hacer efectivo este campo de derechos y representa una discriminación a las mujeres jóvenes y las que no son madres. También los varones sufren discriminación en este servicio, al que no acceden en ningún caso, con lo que el sistema de salud perpetúa la noción de que sólo las mujeres son responsables de la reproducción.

[4] Un buen panorama de estas tendencias se puede encontrar en: *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD-Paidós, Argentina, 1998, editado por Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau.

Creo que el interés de este ejercicio radica en el esfuerzo de bucear en el espacio de la gestión municipal cotidiana, en cada programa o servicio, desde el punto de vista de la ciudadanía activa y de las relaciones de género.

Las estrategias para la instalación de este tipo de indicadores caen naturalmente en el terreno de los movimientos democratizadores de la gestión pública en general y de la gestión municipal en particular. En éstos, como en los anteriores tipos de indicadores, existe también el riesgo, que hay que minimizar, de aislamiento del tema.

Finalmente

La construcción de indicadores de género en el ámbito municipal es una tarea de largo aliento y más complicada que la de indicadores nacionales. Tal vez esto hace más fuerte la exigencia de definir con claridad para qué se quiere cada indicador y su relación con las políticas e instrumentos municipales de gestión.

En cuanto a las estrategias para instalar este tipo de indicadores, yo diría se pueden resumir en: *oportunidad, pertinencia y elaboración desde adentro.*

La oportunidad se refiere a ubicar el tema en la instancia y el momento donde tendrá mejores oportunidades. En el caso de los indicadores municipales, mi opinión es que el resultado de género se hubiera logrado si el SERNAM hubiera sido parte de la iniciativa desde el principio. Pero no fue así, se vinculó al Sistema de Indicadores cuando éste llevaba más de un año en elaboración, y ya estaba listo para entrar a la etapa de validación.

La oportunidad se refiere también a la necesidad de quienes trabajan por la equidad de género de estar al tanto de las políticas, reformas y programas que pueden ser relevantes para incorporar la equidad de género en la gestión del Estado, e insertar allí las mediciones que lo demuestren. En la última década, Chile ha sido un laboratorio de reformas y de programas sociales, muchas de las cuales pasan por las municipalidades. Por ejemplo, planes de empleo de emergencia, planes de desarrollo indígena, de superación de pobreza, de mejoramiento de barrios, de mejoramiento educativo, de salud, etc. En todos ellos habría sido conveniente instalar mediciones de equidad, tales como brechas de género en el acceso, facilidades de participación a las mujeres con hijos, etc. En lugar de eso, se ha privilegiado el desarrollo de programas especiales para mujeres, cuyo impacto será siempre menor.

La pertinencia alude al carácter municipal de las mediciones, es decir, al que la fuente sea efectivamente municipal o fácilmente accesible desde el municipio. Pero también a que la propuesta de medición sea significativa para el servicio desde su propia lógica. Es desde este punto de vista que tiene sentido hablar de eficacia, eficiencia, resultado, impacto. Uno no saca nada con demostrar la injusticia de una situación si el interlocutor no está convencido de que el asunto le incumbe. En esta dirección, las cifras que muestran desiguales resultados por sexo pueden ser impactantes.

La pertinencia también se refiere a que el indicador debe medir gestión municipal, y no otra cosa, por muy importante que nos parezca. Esto parece muy obvio, pero en mi propia experiencia, lo que me resultó más difícil fue centrarme en medir gestión municipal y no otros datos.

La elaboración desde dentro se relaciona con lo anterior: nadie puede definir mejor los indicadores (ni las metas o los procedimientos) que los propios funcionarios. Uno de los hitos más importantes del trabajo realizado en la comuna de Santiago, fue el ejercicio de

analizar junto los funcionarios las comparaciones por sexo y edad que nosotras construimos con los datos que ellos nos dieron. Lo ideal es un análisis que integre las miradas de los distintos actores: funcionarios, funcionarias, usuarias, usuarios, autoridades, planificadores, organismos centralizados que condicionan al servicio y actores sociales y políticos.

En este sentido, si uno quiere sistemas municipales de información capaces de impulsar la equidad de género, lo que tiene que estar dispuesto a hacer es un *proceso de acompañamiento* a la gestión, donde una aprenda del servicio y el servicio adapte su manera de ver a su público y su quehacer.

La clave de la "voluntad administrativa" para sumirse en un proceso de ese tipo es, una vez más, la comprensión de que la gestión para la igualdad no es separable del conjunto de la gestión municipal, sino que es (o debe ser) un componente de los distintos aspectos y elementos que la integran. Lo que hace más compleja la tarea de proponer indicadores de género, ya que no basta con construir mediciones especiales: principalmente se trata de incrustar una lógica de igualdad de oportunidades en todo el sistema de indicadores de gestión. Y creo yo que esto pone un desafío enorme a quienes impulsamos la equidad de género, cual es la necesidad de manejar con mucha solvencia los campos temáticos (o de gestión, o de política) en que queremos introducir la equidad de género, porque de otra manera reforzamos la tendencia a entenderlo como un tema aparte, y exclusivo de las mujeres.

Lo anterior no es contradictorio, sino complementario con el otro gran desafío, que es de orden político-social: el mejor argumento será siempre la presión social, la "agitación" pública sobre un tema. Pero este argumento adquirirá fuerza si logramos sincronizarlo con otros temas de la agenda política o de la agenda pública y política municipal.

Bibliografía

Bell, Alejandro y Provoste, Patricia (mayo 1997) Diseño de una estrategia de incorporación de la perspectiva de género en el quehacer municipal. Santiago de Chile, Depto. de Desarrollo Regional, Servicio Nacional de la Mujer

Bravo, Rosa (Borrador, s.f.) Pobreza y Desigualdad de Género. Una propuesta para el diseño de Indicadores. Santiago de Chile, Servicio Nacional de la Mujer.

Comisión Económica para América Latina (1999) Indicadores de Género para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995 – 2001 y la Plataforma de Acción de Beijing. Santiago de Chile, CEPAL.

Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1996) Indicadores de Gestión en los Servicios Públicos, Santiago de Chile, Serie Guía Metodológica, Ministerio de Hacienda.

Cotidiano Mujer (2000) Perfil Estadístico de las Mujeres del Mercosur. Montevideo.

Gomáriz, Enrique y Valdés, Teresa (1995) Mujeres Latinoamercianas en Cifras. Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.Grupo Iniciativa Mujeres (julio 2000) ICC Indice de compromiso cumplido, un instrumento de control ciudadano para las mujeres, Santiago de Chile.

Guzmán, Virginia y Ríos, Marcela (1995) Propuesta para un Sistema de Indicadores de Género, Santiago de Chile, Servicio Nacional de la Mujer.

Provoste, Patricia y Valdés, Alejandra (2000): Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres. Sistematización de experiencias innovadoras. Santiago de Chile, Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.

Provoste, Patricia (1997) Los servicios públicos y los derechos de las mujeres. Hacia una modernización democrática de los servicios públicos. En: Veredas por cruzar. Diez años. Santiago de Chile, Instituto de la Mujer.

Servicio Nacional de la Mujer y Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (1998) Guía par utilizar Indicadores de Género, Santiago de Chile.

Servicio Nacional de la Mujer y Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (1998) Manual para proyectos. Por qué y como utilizar indicadores de género. Santiago de Chile.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (1999) SINIM Sistema Nacional de Indicadores Municipales. Ministerio del Interior: Santiago de Chile.

ANEXO: INDICADORES DE CIUDADANÍA ACTIVA DE LAS MUJERES[5]

Dimensiones	*Mecanismos de relación con las/los destinatarios(as)*		*Enfoque de género*	
Nombre	*Indicador*	*Información a recopilar*	*Indicador*	*Información a recopilar*
Asociatividad	**1. Reconocimiento** **2. Representatividad**	Incorporación de interlocutores organizados a mecanismos de participación (Sí/no) Perfiles ▪ Integrantes de instancias asociativas ▪ Perfil Socieconómico de universo de usuarias/os o destinatarias/os ▪ Proporciones de sexo y grupos de edad en universo.	**1. Promoción organizacional de género**	Programas para desarrollo de organizaciones con identidad de género • Antigüedad • Cobertura • Recursos
Acceso a decisiones	**1. Aporte al empoderamiento**	i) ¿Se participa en? ▪ Planificación/evaluación ▪ Revisión de oferta y de modalidades de atención ii) ¿Cómo se participa? ▪ Se recoge información ▪ Se consulta a la gente ▪ Se delibera con la gente iii) Regular o esporádicamente	**2 Mujeres en las decisiones** **3 Promoción de liderazgo de mujeres**	Porcentaje de mujeres en cargos de decisión involucrado **Programas:** • Características • Cobertura • Recursos
Ejercicio de derechos	**1. Reconocimiento de nuevos derechos**	i) Sí/ No ¿cúales? ii) Medio específico que demuestra la posibilidad del uso del derecho	**2. Reconocimiento de derechos de mujeres como género**	i) Uso efectivo de ese medio por las mujeres: • Nivel de demanda • Frecuencia de uso. ii) Compromisos e instrumentos.

[5] Tomado de: *Democratización de la Gestión Municipal y Ciudadanía de las Mujeres. Sistematización de Experiencias Innovadoras.* Informe final. Patricia Provoste y Alejandra Valdés. Fundación Nacional Para la Superación de la Pobreza y Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile. Santiago de Chile, enero 2000.

Dimensiones	**Mecanismos de relación con los/las destinatarios(as)**		**Enfoque de género**	
Nombre	**Indicador**	**Información a recopilar**	**Indicador**	**Información a recopilar**
Control social de la gestión pública	**1. Mecanismos de control**	i) ¿Hay rendición pública de cuentas?, ¿Cómo se participa ii) Se procesa quejas y denuncias.? Sí/ No: ¿Cómo?	***2. Control social de discriminación de género***	Canales y medios para denunciar discriminación Sí/ No ¿Cúales?
Voz pública	**1. Articulación de actores. Incidencia en la agenda local**	Tipo y magnitud de eventos apoyados. Incorporación de demandas en agenda pública local	**3. Derechos de las mujeres en el debate público**	Contenidos y condiciones de género

Herramientas para incorporar el enfoque de género en la planificación territorial

*Liliana Rainero***

Resulta significativo constatar la escasa consideración de la dimensión de género en la mayoría de las políticas, programas y proyectos de asentamientos humanos, no obstante la producción de conocimiento que aporta evidencias sobre las desigualdades e inequidades de género, como así también los compromisos asumidos en distintos Foros internacionales, de integrar esta perspectiva a la planificación del hábitat. Sin duda, las dimensiones del problema son múltiples y también los caminos de abordaje a los mismos.

En este artículo, centramos nuestra atención en un nivel de análisis, el que se vincula con la materialización física de programas de vivienda. Distintos estudios permiten enunciar problemas que reflejan una pauta repetida en las localizaciones y específicamente en los programas de relocalización de asentamientos informales. En primer lugar, los programas limitan, en muchos casos, su concepción de "hábitat" a la vivienda, subestimando el conjunto de condicionantes que son parte fundamental del mismo para desarrollar la vida. En segundo lugar, el desconocimiento por parte de los planificadores, de las diferencias entre hombres y mujeres en situación de pobreza, la heterogeneidad de la estructura de los hogares contrapuesta con el "modelo familia nuclear" al que responden, y en consecuencia la ausencia de las necesidades e intereses de las mujeres reflejados en los programas y proyectos.

Estudios realizados en distintos contextos, arrojan luz sobre algunas relaciones causa - efecto de las variables que están presentes en el impacto diferencial de género en la planificación física de los asentamientos, y abren el interrogante acerca de la dificultad para considerar las mismas en las decisiones de programas y proyectos.

Integrar la perspectiva de género, en la planificación urbana compromete decisiones en distintas dimensiones. A *nivel político*, implica una toma de posición que plantea como objetivo la equidad de género, que se traduce en una mirada diferente para pensar los procesos de intervención en el territorio. A nivel de la *forma de trabajo*, implica desarrollar nuevas

* Publicado en Ciudades para varones y mujeres. Herramientas para la acción. Ed. Ana Falú, diciembre 2002

* Arquitecta, Actual responsable de la Dirección de CISCSA - Coordinación Regional de la Red Mujer y Hábitat de América Latina. Docente e Investigadora de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Autora y Coautora de diversos libros y artículos sobre los temas vinculados al hábitat, las políticas públicas y el género.

Este artículo es una versión reducida de un trabajo más extenso publicado por la autora: "Una mirada de género a los Asentamientos Humanos" en *Medio Ambiente y Urbanización. Gestión Urbana, Género y Programas Sociale*s. Año 17 (56) julio 2001 IIED- AL.

metodologías que permitan prever el impacto en la vida cotidiana de hombres y mujeres, de las decisiones implícitas en la planificación física. Asimismo y a los fines de considerar las necesidades e intereses diferenciados de hombres y mujeres resulta indispensable integrar al proceso de planificación de programas y proyectos específicos, los destinatarios/as de los mismos, garantizando su representatividad[1].

Para esto, es necesario *desarrollar herramientas* que permitan hacer operativos los procesos de transformación de prácticas, gestión, e implementación de programas, como así también la evaluación de resultados en el tiempo y su sostenibilidad. Aportamos aquí algunas consideraciones acerca de herramientas posibles - siendo, actualmente promovido su uso- considerando que no son las únicas ni excluyentes, pero que sin duda, suman en esta línea de reflexión.

- Un *sistema de Indicadores de género* podría constituir una primera herramienta.
- Una *metodología de trabajo que utilice los indicadores*, como referente del proceso de planificación, una segunda herramienta.

Existen numerosos antecedentes de construcción de indicadores para medir las desigualdades sociales en los distintos países. El Informe de Desarrollo Humano del programa de Naciones Unidas -PNUD- es un ejemplo de esto. Asimismo, se vienen desarrollando esfuerzos dirigidos a definir indicadores que evidencien no sólo las desigualdades sociales, sino de género[2]. Los principales obstáculos son la falta de información desagregada por sexo, la cual además de ser escasa y reciente, no refleja la realidad de cada país, ya que por lo general, los datos estadísticos, cuando existen, se refieren a las grandes ciudades y abordan determinadas áreas temáticas.

Datos referidos al hábitat, tenencia de la tierra, acceso a la vivienda, servicios, infraestructura urbana, requieren aún desarrollos y especialmente los aspectos que no son necesariamente cuantificables pero que afectan la vida cotidiana de hombres y mujeres. Entre éstos, la organización espacial y funcional de los asentamientos, la accesibilidad al espacio público, la seguridad urbana, por citar algunos. Los antecedentes existentes, implican sin duda avances, que tomaremos como punto de partida para reflexionar, sobre los temas que definimos como áreas problemas, tratando de identificar aquellos que requieren de debate y profundización.

De un sistema de indicadores se espera que aporten *información* sobre los procesos que se desarrollan en los asentamientos humanos respecto a los cuales es posible identificar desigualdades entre hombres y mujeres. Información que permita realizar diagnósticos fehacientes y en consecuencia elaborar programas y proyectos que respondan a la pluralidad de requerimientos de sus destinatarios/as. Asimismo, comparar en el tiempo, permitiendo

[1] Para ampliación de estos conceptos ver *Guía para la Formulación de Políticas Municipales dirigidas a Mujeres*. CISCSA - Red Mujer y Hábitat- UNIFEM (Oficina Regional para Brasil y Cono Sur) Primera edición, mayo 2002. Programa de Gestión Urbana, Cuadernos de Trabajo 72. Quito, Ecuador. Segunda edición: noviembre 2002, CISCSA, Córdoba, Argentina.

[2] H*ousing Indicators Programme - UNCHS (Habitat)/ World Bank*. Específicamente, con relación a indicadores de género y hábitat: *taking Gender Into Account*. UNCHS (Habitat) 1995. INSTRAW – *International Research and Training Institute for Advancement of Women-*.

evaluar los cambios producidos y hacerlo comparativo con otras situaciones y realidades.

Clasificación de Indicadores

La clasificación que presentamos recoge los aportes realizados en esta temática por distintos autores y toma como referente, en particular, el trabajo desarrollado por Rosario Aguirre (1996)[3]. Intentamos aquí una adaptación que resulta útil para la vinculación que nos proponemos, es decir los indicadores como insumos para el proceso de planificación física de los asentamientos.

• *Indicadores de entrada:* llamaremos así al conjunto de datos que dan cuenta de la realidad del asentamiento objeto de intervención y que constituyen los insumos base para formular el programa, definir objetivos y decisiones de proyecto. Estos indicadores son expresiones cuantitativas y observables que reflejan la situación de: a) *la población del asentamiento* - demográfica y socioeconómica- y b) la *estructura física* del asentamiento, condiciones de *sitio y localización*, es decir, ubicación relativa en la estructura urbana, que se refleja en valores del suelo diferenciados en función de la accesibilidad al conjunto de las actividades urbanas y la provisión posible de servicios. La información referida a estos aspectos - normativas, topografía, accesos, infraestructura, características ambientales, etc.- aportan insumos válidos tanto para decidir acerca de la radicación de nuevos asentamientos o para la relocalización de los existentes en zonas de riesgo. La selección de tierras, debiera ser la resultante de la consideración de los aspectos señalados, es decir indicadores compuestos que expresen los atributos de las condiciones del sitio y la localización y consideren simultáneamente los costos económicos y sociales.

Además de los *datos objetivos* posibles de cuantificar, recabados a través de censos u otros instrumentos como encuestas permanentes de hogares, es necesario incorporar los *datos subjetivos* acerca de la percepción que las personas - hombres y mujeres - tienen de los distintos aspectos que conforman la realidad del asentamiento. Esto es, sin duda, relevante para definir Indicadores de género, ya que posibilitan registrar aspectos de la cotidianidad, por ejemplo el uso de los servicios, de las que son las mujeres las usuarias principales. Son también indicadores de entrada necesarios de conocer aquellos vinculados a conductas y prácticas que dan cuenta de las *características culturales de la población*, específicamente con relación a las relaciones de hombres y mujeres, a los estereotipos vigentes sobre la posición que unos y otras ocupan y deben ocupar socialmente, en la vida familiar y social.

Ejemplo de un indicador de entrada, es la consideración de la existencia de redes de infraestructura básica: agua, energía eléctrica, desagües cloacales y pluviales. Respecto a los tipos y niveles de servicios, éstos varían de un lugar a otro según pautas culturales, recursos económicos de la sociedad, o limitaciones físicas de la estructura urbana, existiendo en cada sociedad y momento histórico un consenso general sobre los servicios considerados básicos

[3] Rosario Aguirre (1996). "Indicadores sobre desigualdades sociales entre mujeres y hombres" en *Los Procesos de Reforma del Estado a la Luz de las Teorías de Género*. Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, IULA /CELCADEL, No.26. Quito, octubre 1997. Versión en ingles, IULA/ CELCADEL. No. 27. Quito 1998

e indispensables y el nivel de los mismos - estándares establecidos- Ej.: litros/persona/día/ en el caso del agua. Cada urbanización ofrece situaciones diferenciadas que es necesario evaluar según los siguientes parámetros: fuentes de provisión del servicios, redes, área y población servida, tecnología utilizada, distancia a posibles conexiones, proyectos previstos y en ejecución, estado de las instalaciones. La inexistencia de red de agua potable en un asentamiento afecta al conjunto de la población, con consecuencias, especialmente para la salud de la misma, pero las desventajas mayores recae en las mujeres, ya que sabemos que son ellas las principales responsables de acarrear el agua para la unidad doméstica, con sus costos en tiempo y esfuerzos[4].

La distancia a los picos públicos o fuentes de agua, sumado en algunas situaciones a topografías con pronunciados desniveles, adquieren una significación relevante en la vida cotidiana y que implica visibilizar esta realidad y priorizarla en los programas habitacionales.

• *Indicadores de proceso:* entendemos a éstos como los que posibilitan medir la participación de la población en el proceso de planificación y específicamente de las mujeres. Si bien es posible establecer medidas cuantificables referidas a la participación, asimismo, es necesario desarrollar indicadores cualitativos que permitan evaluar las formas de dicha participación. En el caso de las mujeres y en particular de sectores pobres, la sola presencia, no garantiza por sí misma la posibilidad de explicitar demandas con relación a sus propios requerimientos. Diversos estudios demuestran que las necesidades de las mujeres y sus intereses no son tan claros y evidentes, ya que están mediados por la subordinación de género. Esto requiere de metodologías específicas de participación que integren esta problemática como así también modos de evaluarlas.

Ejemplos de indicadores de proceso son:

- Convocatorias realizadas a la población para involucrarlos en el proceso de planificación del barrio en las distintas etapas del mismo: diagnóstico, definición de objetivos, elaboración del programa, premisas de diseño, formas de producción de la vivienda, evaluación de resultados.

- Porcentaje de mujeres participantes en las decisiones: Ej. elección del sitio para la materialización del barrio, evaluación de servicios e infraestructura existente o posible, costos, tipos de vivienda, alternativas de resolución funcional y de diseño del barrio y la vivienda, formas de construcción, ubicación de los equipamientos colectivos, otros.

- Cantidad de propuestas y demandas realizadas por las mujeres, y priorizadas en el programa y proyecto.

- Es necesario desarrollar indicadores cualitativos referentes por ejemplo, a la calidad de la participación. En el caso de las mujeres de sectores empobrecidos, la presencia no garantiza por sí misma la posibilidad de explicitar demandas. Los estudios demuestran que las necesidades de las mujeres y sus intereses no son tan claros y

[4] El uso del tiempo es sin duda una de las dimensiones que están siendo incorporadas en las herramientas estadísticas de algunos países, a los fines de evidenciar el trabajo no remunerado de las mujeres. Existen importantes avances en esta línea de trabajo en México para citar un país del ámbito latinoamericano. Para mayores datos ver "Tercer Encuentro Internacional de Estadísticas de Género" en pagina web del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía de México (INEGI) www.inegi.gob.mx

evidentes, ya que están mediados por la subordinación de género. Esto requiere de metodologías específicas de participación que integren esta problemática y de formas de evaluarlas.

• *Indicadores de resultado:* son los que dan cuenta de los efectos de las acciones implementadas. Estos indicadores permiten monitorear la concreción de los objetivos planteados. Distinguimos aquí, entre indicadores de resultado específicos del proyecto y que dependen de cada contexto social y geográfico, e indicadores de resultados que podríamos llamar de *referencia*, que son aquellos que establecen metas a alcanzar definidas internacionalmente. (Conferencia de Beijing 1995, Hábitat 96, por citar algunas)

Por ejemplo:

- *Garantizar el acceso a la tierra y a la vivienda a hombres y mujeres en equidad* de condiciones, constituye, sin duda, una meta de referencia para la definición de los objetivos de una intervención particular, posible de cuantificar.

Asimismo, indicadores de resultado mensurables, emergentes de la realidad específica del proyecto, sería por ejemplo:

- distancia a los equipamientos colectivos

- horarios de atención de los servicios - centros de salud, cuidado infantil, otros.

- distancia a las paradas de transporte desde las viviendas

- horarios del transporte, frecuencia del mismo

- porcentaje de mujeres con conexiones de sus viviendas a las redes de infraestructura básica, o por Ej. en el caso del agua, - si la red no existiere - distancia a los picos públicos desde las viviendas.

Los indicadores de resultado ejemplificados, llevan implícito por un lado, el objetivo de garantizar el acceso a los servicios a todos los habitantes del barrio y al mismo tiempo minimizar el impacto sobre la cotidianidad de las mujeres.

• *Indicadores de Impacto*: entendemos a los mismos como aquellos que posibilitan evaluar transformaciones en las relaciones de género en el largo plazo. Sin duda, que visualizar cambios en las prácticas sociales, requiere del factor tiempo y de desarrollos específicos para ponderarlos. No obstante su complejidad, en un proceso de planificación aportan a la construcción de hipótesis acerca del impacto previsto o esperado de las acciones. En este sentido, se trata de evaluar los efectos de acciones que apuntan, inicialmente, a dar respuesta a requerimientos de las mujeres que derivan del rol actual que la sociedad les asigna, pero que pueden significar cambios culturales en las relaciones entre hombres y mujeres o de lo contrario contribuir a reproducir inequidades.

Ejemplos de Indicadores de impacto:

- cambios en las relaciones intrafamiliares: cambios en el uso del tiempo por parte de las mujeres, horas dedicadas al trabajo doméstico, a la atención de los niños, a la salud familiar con relación al tiempo libre, a la actividad remunerada, etc.

- incremento de la participación de las mujeres en ámbitos públicos de decisión.

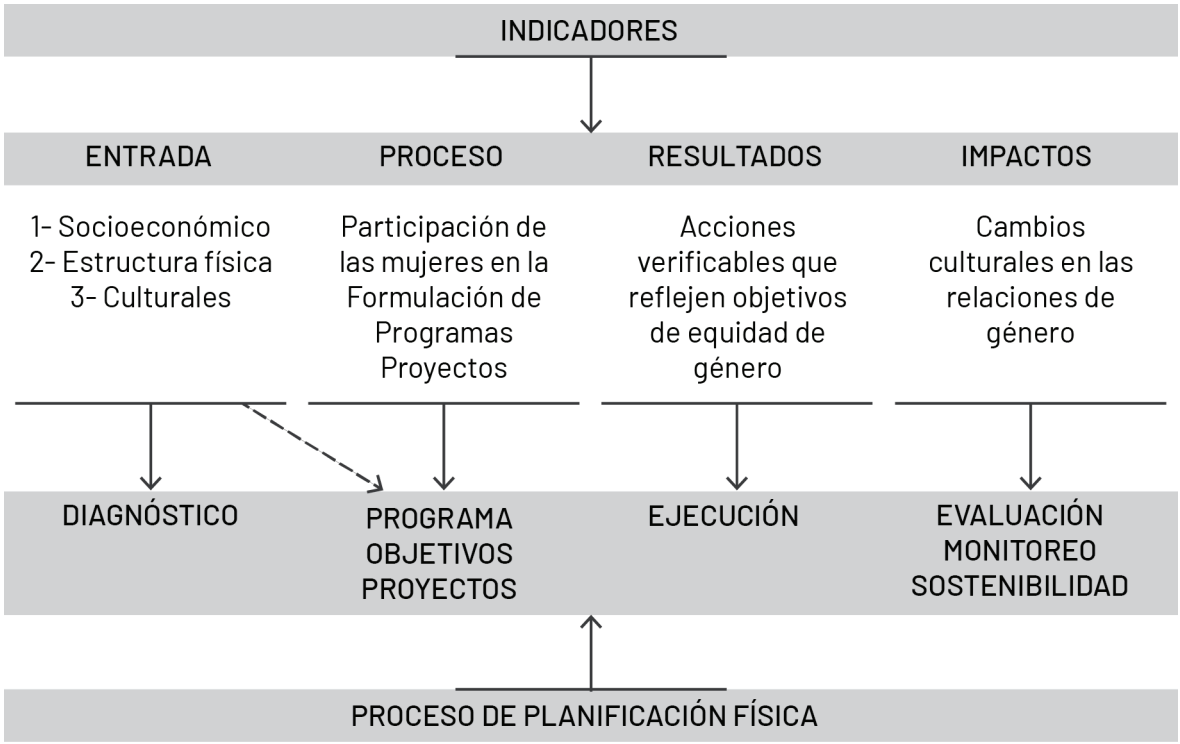
- incremento de ingresos propios.

- mayor autonomía

Evaluar las transformaciones producidas, significa previamente el reconocimiento de la situación inicial, es decir información a nivel de los indicadores de entrada que posibiliten posteriormente constatar cambios en conductas y prácticas.

Acerca de una metodología posible para vincular los indicadores con el proceso de planificación.

La forma en que pensamos podría ser desarrollado un camino de abordaje que posibilite controlar el proceso de planificación física con un enfoque de género a través de todas sus etapas, identificando las relaciones prioritarias entre éstas y los indicadores, queda expresado en el siguiente cuadro.



A los fines de este artículo, ejemplificaremos con los *indicadores de entrada*. Al inicio del proceso, los indicadores de entrada son los que garantizarán un *diagnóstico* que permita adquirir un conocimiento acerca del asentamiento, anticipando problemas críticos que trascienden las demandas explícitas tradicionales, para abordar necesidades y aspiraciones específicas de las mujeres. Esta información debe contribuir a orientar la elaboración del programa, definir objetivos y resultados a alcanzar, teniendo en cuenta que la pobreza no es homogénea, sino que hay diferencias de género. A continuación hacemos mención a los

aspectos más relevantes sobre los que debieran desarrollarse indicadores.

Indicadores Demográficos, Socioeconómicos y Habitacionales

- Población desagregada por sexo y edades.
- Población con NBI, según tipos de hogares
- Estructura de los hogares. Porcentaje de cada tipo de hogar, identificando los hogares encabezados por mujeres como únicas responsables, unipersonales, extendidos, etc.
- Mujeres jefas de hogar, con presencia de otro adulto o solas, con niños menores de 5 años.
- Dimensión promedio de los hogares, para cada tipo
- Status conyugal de las mujeres (casada, separada, divorciada, convivencia, viuda)
- Empleo. Porcentaje de empleadas, subempleadas y desempleadas
- Tipo de empleo: formal e informal.
- Protección social
- Cantidad de empleadas domésticas
- Mujeres con emprendimientos productivos en el propio hogar
- Renta promedio de los hogares según composición de los mismos
- Existencia de redes familiares.
- Existencia de organizaciones de mujeres / líderes barriales
- Niños / as en edad escolar
- Jóvenes en edad escolar por sexo
- Educación según niveles de instrucción por sexo
- Condiciones de hacinamiento de la vivienda / estado de la misma / infraestructura con que cuenta/ según tipos de hogares

Indicadores relativos a la Estructura física del asentamiento y territorio

Interesan aquí todos los datos referidos al asentamiento objeto de la intervención y / o los potenciales vacíos urbanos a ocupar en relación a: SITIO y SITUACIÓN. De especial significación son los referidos a la LOCALIZACIÓN, es decir la ubicación relativa en la estructura urbana y las condiciones diferenciadas de cada área con relación a:

- Accesibilidad física: distancia en tiempos y características de los recorridos para el acceso a las distintas actividades urbanas. Merece especial atención: la distancia a los lugares de trabajo de las mujeres medidos en costos y tiempos de traslado.
- Oferta de Infraestructura instalada: redes existentes, obstáculos para su extensión o provisión /agua, energía eléctrica / desagües cloacales / recolección de residuos,

otros.

- Oferta de Servicios: Cuidado infantil, transporte público, educación, salud, recreación.
- Medidos en cantidad y calidad. Costos con relación a la renta de los hogares.
- Seguridad Urbana/ delitos / agresiones físicas, desagregadas por edad y sexo / espacios identificados como de alto riesgo/ tiempos de permanencia en los espacios públicos /horarios en que transitan.
- Características ambientales, detectando las fuentes de contaminación y su vinculación con la vida doméstica de las mujeres.

Estos indicadores no son excluyentes de otros posibles y además de los cuantificables, es necesario considerar indicadores de carácter cualitativo tanto en el nivel de la organización espacial del territorio, como así también información acerca de opiniones que revelan valores, estereotipos y relaciones de género en el hogar y la propia comunidad. Esto requiere profundizar métodos que posibiliten operacionalizar dicha información.

A modo demostrativo desarrollamos un cuadro síntesis, que intenta ilustrar una forma posible de relación entre indicadores específicos, su significación desde un enfoque de género y su correlato con las etapas de la planificación. Para ejemplificar seleccionamos algunos aspectos que emergen como relevantes de los estudios realizados y que ya mencionáramos en este artículo, cuando hicimos referencia a los estudios de caso.

VARIABLES Indicadores de Entrada	SIGNIFICADO PARA LA DIMENSIÓN GÉNERO	APORTE A LAS ETAPAS PROCESO PLANIFICACIÓN	RESULTADOS A ALCANZAR	INDICADORES DE RESULTADO	HIPÓTESIS IMPACTOS / BUENA PRACTICA
Estructura de los Hogares: ▪ % según tipos ▪ hogares jefaturados por mujeres solas ▪ Dimensión del hogar / cantidad de hijos ▪ Mujeres con ▪ Actividades productivas en la Vivienda	▪ Hogares con jefatura muj. concentrados en los niveles de más bajos ingresos. ▪ Pobreza de tiempo y recursos. ▪ accidentes domésticos p/hacinam. ▪ Vivienda como activo social	**Diagnóstico:** focalizar distintas situaciones de pobreza **Programa:** definir alternativas de acceso diferenciado a la tierra y vivienda. **Proyecto:** Opciones vivienda según dimensiones y organización funcional, que contemplen el trabajo productivo en la vivienda.	▪ Garantizar el acceso a la vivienda, ▪ Priorizando MJH a través de acciones afirmativas. ▪ Provisión de infraestructura domiciliaria y acceso a servicios ▪ Adecuación vivienda como espacio productivo.	▪ % de MJH con subsidios para ampliación, mejora y/ o construcción ▪ % mujeres propietarias de vivienda ▪ % MJH con provisión infraest domiciliaria % mujeres destinatarias de créditos	▪ Mayor autonomía de las mujeres y cambio en las relaciones intrafamiliares. ▪ Mejoramiento Situación económica ▪ Mujeres con emprendimientos productivos por acceso al crédito, posibilitado por la tenencia de la vivienda. ▪ Participación en ámbitos de decisión
ACCESIBILIDAD URBANA ▪ **Transporte público**	▪ Mujeres principales usuarias del transporte	**Diagnóstico:** accesibilidad como condicionante para la selección de	▪ Garantizar el acceso a las distintas actividades	▪ número de líneas de transporte según demanda	▪ Mayor movilidad y autonomía para el acceso al

▪ **Barreras físicas** ▪ **Red vial /accesos** ▪ **Seguridad urbana**	público. ▪ Segregación física, menor movilidad y oportunidades laborales y vínculos sociales. ▪ Costos de tiempo y esfuerzos para conciliar mundo privado y trabajo asalariado. ▪ Incompatibilidad mundo privado y trabajo asalariado.	tierra urbana. **Programa:** definición de políticas para garantizar acceso al Transporte público: Ej. convenios estado/ empresas privadas para aumentar recorridos y horarios. **Proyecto:** premisas para/ organización funcional barrio / recorridos transporte, distribución paradas, acceso a las mismas, teniendo en cuenta seguridad, funcionalidad, integración con la trama urbana. Diseño de espacios públicos.	urbanas. ▪ Servicio transporte eficiente / cantidad y calidad del mismo. ▪ inexistencia de obstáculos físicos y funcionales. ▪ Seguridad espacios públicos.	▪ calidad medida en frecuencia en tiempos de espera y traslado. ▪ Menor distancia a las paradas de transporte y control social de las mismas ▪ .mayor % mujeres que transitan, utilizan y permanecen en el espacio público. ▪ Menor % delitos / agresiones físicas.	mundo público ▪ Aumento vínculos sociales ▪ Acceso a nuevas oportunidades educativas y laborales ▪ Participación ciudadana

Reflexiones Finales

En el desarrollo de este artículo, nos referimos a la necesidad de desarrollar herramientas y metodologías para incorporar el enfoque de género en la planificación física y la construcción de un sistema de indicadores urbanos como una herramienta posible. Ahora bien, existen antecedentes y búsquedas en esta línea, en distintas áreas temáticas y, específicamente, indicadores vinculados al hábitat y la vivienda de los cuales ya hiciéramos mención. Sin embargo, la persistente ausencia de la dimensión de género en la planificación del territorio, continúa planteando interrogantes y desafíos.

Las causas de dicha ausencia y los aspectos implicados son, sin duda, múltiples. Interesa aquí y a modo de cierre, reflexionar acerca de dicha complejidad y detenernos en algunos aspectos. El primero de ellos, se refiere a la definición de las *necesidades*, que se traducen luego, en programas y proyectos y con relación a éstas, quiénes deciden y priorizan cuáles necesidades "representan los intereses del conjunto de la comunidad". La escasa representatividad de las mujeres a la hora de decidir explica, en parte, su menor posibilidad de negociación y poder para priorizar y legitimar sus propios intereses. Sin embargo, como ya fue señalado, la presencia de las mujeres por sí misma, cuando son convocadas a plantear sus demandas, no garantiza que éstas últimas sean expresión de necesidades propias de las mujeres, por lo general éstas priorizan necesidades de los hijos o de la familia. Sabemos que dichas demandas están mediadas por la subordinación de género. Es necesario crear las condiciones para ejercer los derechos, y esto nos remite a la responsabilidad de las organizaciones, ya sea del Estado o no gubernamentales que intervienen en la comunidad, para hacer consciente estos mecanismos e incorporar a su accionar, herramientas metodológicas que permitan sensibilizar y evidenciar los roles "naturalizados" tanto de hombres como de mujeres.

La comprensión de la problemática de género por parte de los técnicos - hombres y mujeres- es el segundo aspecto necesario de señalar. El nivel de profesionalización, para interactuar con la población destinataria de los programas y proyectos exige capacitación. La planificación con un enfoque de género requiere incorporar teorías, conceptos y herramientas metodológicas para trasladarlas a la práctica. No se trata de trabajar para mujeres o con mujeres, sino de entender la lógica conceptual que parte de reconocer la desigualdad sobre la que se construyen las relaciones entre hombres y mujeres y que tienen su correlato en todos los ámbitos de la vida.

El tercer aspecto a profundizar es el que motivó este trabajo, es decir la construcción de indicadores urbanos de género, y con relación a éstos la necesidad de generar conocimientos sobre aquellas variables que no son fácilmente cuantificables o mensurables y que se manifiestan de formas diversas según los contextos sociales y culturales. El diseño de los espacios públicos, estrechamente ligado a la seguridad urbana y a la posibilidad de apropiación

[5] Ochenta municipios italianos han emprendido una serie de experiencias sobre la gestión temporal de las ciudades. El movimiento, cuyo objetivo era reducir las desigualdades entre hombres y mujeres y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, dio lugar a nuevos enfoques sobre la organización temporal de la ciudad. La ciudad de Hamburgo en Alemania, Bremen y ciudades de Gran Bretaña son otros ejemplos en este sentido. Citado en Jean Yves Boulin; "Gobernar los tiempos de la ciudad" en Le Courrier Du CNRS No. 82 . CIUDADES. Asimismo, el equipo de investigación de CISCSA ha desarrollado con apoyo de UNIFEM- Brasil una investigación sobre el uso del tiempo y el espacio en barrios de la ciudad de Córdoba, Argentina, con el objetivo de aportar conocimientos sobre este tema en nuestro medio. Los resultados se publicaron en: Ciudad y Vida Cotidiana. Asimetrías en el Uso del Tiempo y del Espacio. Edit. Falú A; Morey P; Rainero, L, Córdoba, 2002.

de los mismos por parte de las mujeres es uno de ellos. El uso del tiempo y su articulación con la planificación del espacio, vinculado a la dinámica urbana y al uso de los servicios es otro innovador aspecto que se vincula estrechamente con la dimensión de género y que está siendo objeto de debate y propuestas en muchos países[5]. El desafío que se plantea es cómo transformar estos conocimientos en instrumentos operativos al servicio de la planificación urbana y evaluar a través, de lo que aquí optamos por definir como indicadores de impacto, aquellos que permitan identificar transformaciones culturales en las relaciones entre hombres y mujeres.

Para finalizar, es necesario destacar que la decisión de trabajar desde esta óptica, va más allá de la dimensión técnica del problema, es antes que nada una posición política y ética con relación a la gestión y uso del territorio y que implica sostener que la representatividad de los intereses de todos los ciudadanos y ciudadanas es un derecho necesario de garantizar y condición insoslayable de la democratización de la sociedad.

Bibliografía

Aguirre, Rosario (1998) "Indicadores sobre desigualdades sociales entre mujeres y hombres" en Los Procesos de Reforma del Estado a la Luz de las Teorías de Género. Capítulo Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, IULA / CELCADEL. No 26 y 27 (versión español e inglés respectivamente) Quito, Ecuador.

Falu A; Morey P, Rainero L; ed. (2002). Ciudad y Vida Cotidiana. Asimetrías en el uso del tiempo y el espacio. Argentina, I.S.B.N: 950-33-0356-7 .

Falú, Ana; Rainero, Liliana; comp.(1995) Hábitat Urbano, una visión de género. CISCSA. Córdoba, Argentina.

Guía para la Formulación y Ejecución de Políticas Municipales dirigidas a Mujeres (2000) Red Mujer y Hábitat América Latina (LAC), Primera edición: Cuaderno de Trabajo 72. PGU - Programa de Gestión Urbana- Quito, Ecuador.

Indicators Programme, Volume IV. Taking Gender Into Account. (1995). United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). Nairobi, Kenia

International Expert Group Meeting on Urban Indicators (1994), Overview Paper. Nairobi, Kenia.

Jean Yves Boulin; "Gobernar los tiempos de la ciudad" en Le Courrier Du CNRS No. 82 . CIUDADES.

Morey, P; Rainero, L; (1997) Paradigmas de Género, Un panorama de las polémicas actuales. CISCSA, Córdoba, Argentina.

Moser, Caroline (1993) Planificación de género y desarrollo, Teoría, práctica y Capacitación. Flora Tristán (edit). Lima, Perú.

Espacio público y ciudadanía: una mirada de género

*Olga Segovia**

El espacio público es el territorio donde a menudo se manifiesta con más fuerza la crisis de la vida en la ciudad. Es uno de los ámbitos en que convergen y se expresan posturas y contradicciones sociales, culturales y políticas de una sociedad y de una época determinada. Por tanto, constituye un tema central en el debate actual acerca de las tendencias sociales y urbanas lo que indica que es una señal importante para pensar propuestas orientadas a la búsqueda de una mayor calidad de vida urbana. La preocupación por la seguridad del transitar y el estar en la calle, por la calidad del intercambio en paseos y parques, por la sociabilidad en barrios y plazas - en definitiva, el espacio público de la ciudad - está hoy más vigente que nunca en Chile, así como en muchos países del mundo.

Hoy en Chile, como nunca, sus habitantes disponen de infraestructura para sentirse cerca y unidos en un territorio que ya no es un obstáculo. Sin embargo los chilenos viven con perplejidad este hallarse cada vez más cerca unos de otros, pero sintiéndose extraños entre sí (PNUD, 2002). Entre las aspiraciones colectivas de los chilenos - detectadas por el Informe del PNUD en año 2000 - está la necesidad de robustecer aquello que es común. La existencia de aspiraciones colectivas, junto a los niveles de confianza y asociatividad, constituyen ingredientes del capital social determinante en la calidad de la vida de las personas y comunidades[1]. En este contexto, una mayor y mejor convivencia social, está vinculada estrechamente a la demanda de apropiación ciudadana y colectiva del espacio público. Al comprender la cultura como una manera de vivir juntos, de una práctica e imaginario común, y si la situamos en el ámbito de la ciudad, estamos ante un desafío cultural y urbano que se relaciona con la necesidad de preservar y construir capital social, comunidad, un nosotros[2].

* Publicado en Ciudades para varones y mujeres. Herramientas para la acción. Ed. Ana Falú, diciembre 2002
* Arquitecta, Actual responsable de la Dirección de CISCSA - Coordinación Regional de la Red Mujer y Hábitat de América Latina. Docente e Investigadora de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Autora y Coautora de diversos libros y artículos sobre los temas vinculados al hábitat, las políticas públicas y el género.
Este artículo es una versión reducida de un trabajo más extenso publicado por la autora: "Una mirada de género a los Asentamientos Humanos" en *Medio Ambiente y Urbanización. Gestión Urbana, Género y Programas Sociale*s. Año 17 (56) julio 2001 IIED- AL.

[1] De acuerdo a Robert Putnam, artífice de este concepto, el capital social está conformado por el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad; las normas de comportamiento cívico practicadas; y el nivel de asociatividad que caracteriza esa sociedad.

[2] El capital social se ve fortalecido solo si las personas comparten algo común. Ellas establecen lazos de confianza en la medida que perciben que forman parte de un nosotros, en consecuencia la existencia de un nosotros–debe considerarse un elemento central del Desarrollo Humano en Chile (PNUD 2002).

Desde esta perspectiva, es necesario comprender los procesos que han ido afectando la vida cotidiana en el espacio público; establecer cuáles son los factores físicos y culturales que están interviniendo en la calidad de la vida social; e indagar en ideas, propuestas y practicas - que en oposición a la exclusión y el aislamiento- incidan en el fortalecimiento de procesos colectivos de construcción de capital social. Pensar hoy en una visión integral del espacio público - que contribuya al ejercicio de la ciudadanía- requiere incorporar nuevas miradas: entre ellas la de género.

1. Espacio público: definición, significado y atributos

¿Qué es espacio público? Los espacios públicos son por naturaleza heterogéneos: por una parte, instauran, preservan, promueven y organizan la comunicación entre gente diferente. Por otra, admiten múltiples definiciones, significados y atributos, según la perspectiva desde la cual se los comprenda. Desde una aproximación *jurídica*, podemos definirlo como un espacio sometido a una regulación específica por parte de la administración pública, propietaria o que posee la facultad de dominio del suelo, que garantiza su accesibilidad a todos y fija las condiciones de su utilización y de instalación de actividades. El espacio público moderno proviene de la separación formal (legal) entre la propiedad privada urbana y la propiedad pública. Tal separación normalmente supone reservar este suelo libre de construcciones (excepto equipamientos colectivos y servicios públicos) y para usos sociales característicos de la vida urbana (esparcimiento, actos colectivos, transporte, actividades culturales y a veces comerciales, etc.).

¿Qué significados y atributos se le puede asignar? El espacio público tiene dimensiones físicas, sociales, culturales y políticas. Es un lugar de relación y de identificación, de manifestaciones políticas, de contacto entre las gentes, de animación urbana, a veces de expresión comunitaria.

En tanto escenario de lo cotidiano, el espacio público cumple funciones materiales y tangibles: es el soporte físico de las actividades cuyo fin es *"satisfacer las necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales"*, las cuales cumple desde y dentro de las lógicas económica, social y política y ambientalmente predominantes. Y, además de estas funciones físicas, el espacio público configura el ámbito para el despliegue de la imaginación y la creatividad, el lugar de la fiesta (donde se recupera la comunicación de todos con todos), del símbolo (de la posibilidad de reconocernos a nosotros mismos), del juego, del monumento, de la religión (Viviescas, 1997).

En todo caso, l*o que define la naturaleza del espacio público es el uso y no el estatuto jurídico.* El espacio público supone, pues, *dominio público, uso social colectivo y diversidad de actividades*. Se caracteriza físicamente por su accesibilidad, rasgo que lo hace ser un elemento de convergencia. La calidad del espacio público se podrá evaluar sobre todo por la intensidad y la calidad de las relaciones sociales que facilita, por su capacidad de acoger y mezclar distintos grupos y comportamientos, y por su capacidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración cultural (Segovia & Dascal, 2000).

Borja sostiene que la dialéctica movilidades-centralidades es una cuestión clave del urbanismo moderno, y el tema de los espacios públicos es central en este debate. Al punto tal que señala que "*al espacio público se le pide ni más ni menos que contribuya a proporcionar sentido a*

nuestra vida urbana. En los espacios públicos que se expresa la diversidad, se produce el intercambio y se aprende la tolerancia. La calidad, la multiplicación y la accesibilidad de los espacios públicos definirán en buena medida el progreso de la ciudadanía".

Inscrito en una corriente de pensamiento de sociólogos urbanos franceses Joseph (1998) considera al espacio público como un escenario para la acción. Un escenario, en la medida que es un espacio pensado para que en su seno ocurran ciertas cosas, y esas cosas son acciones desarrolladas por los ciudadanos. Considera dos entradas: *"por un lado el espacio público es un orden de visibilidades destinado a acoger una pluralidad de usos o una pluralidad de perspectivas y que implica, por lo tanto, una profundidad y por el otro el espacio público es un orden de interacciones y de reencuentros y presupone una reciprocidad de perspectivas"*.

2. El espacio público y construcción de capital social

A lo largo de la historia de las ciudades, los espacios públicos han constituido un capital social, que ha aportado condiciones para contener elementos heterogéneos, acogiendo al extranjero, al marginal y entregando posibilidad de encuentro en el anonimato, marco privilegiado de aprendizaje de la alteridad (Ghorra-Gobin, 2001). El espacio del intercambio puede vincular aspiraciones individuales y colectivas. Los estudios sobre la formación de barrios populares en Buenos Aires durante la primera mitad del siglo registran que las estructuras microsociales de la urbanidad - el club, el café, la biblioteca, el comité político- organizaban la identidad de los migrantes y criollos, enlazando la vida inmediata con las transformaciones globales que se buscaban en la sociedad y el Estado (Canclini, 1990).

A mediados de los noventa[3] para algunos teóricos fue común afirmar que no había que idealizar el espacio público físico de las ciudades, ya que las tendencias de los tiempos indicaban que los barrios tradicionales estaban desapareciendo: la calle era para el uso exclusivo del automóvil, mientras los parques y plazas de grandes dimensiones, monumentales y recreativas, se estaban convirtiendo en áreas verdes vacías, quizás ornamentales y ceremoniales, pero vacías de gente en un día común.

Para otros urbanistas más extremos en este tipo de posturas, en un período de diez años la vida urbana podría desarrollarse sin que las personas tuvieran que salir de su casa o de un edificio, desde donde iban a tener acceso a todos los servicios urbanos. La ciudad sería innecesaria. Al contarse con las conexiones digitales, la educación, las transacciones financieras, las compras e incluso la atención médica, podrían obtenerse sin moverse del hogar y sin comunicarse físicamente con nadie. Sin embargo, para otros - con los cuales concordamos -, el espacio público físico, el lugar de encuentro físico entre las personas, nunca podrá ser sustituido. Todas las actividades creativas requieren de la interacción, de las relaciones humanas, el movimiento, la recreación, que solo pueden brindar las ciudades.

Desde una perspectiva similar, Manuel Castells (1998) sostiene que, en términos propiamente culturales, lo local y los lugares se convierten cada vez más en trincheras de

[3] A mediados de los noventa se escribieron muchos libros, especialmente en Estados Unidos, en los cuales se defendía con fuerza la completa digitalización del mundo. Entre ellos destacan The Way Ahead [El camino hacia adelante], de Bill Gates; City of Bits [La ciudad de los bits], de Bill Mitchell; y Being Digital [Ser digital], de Nicholas Negroponte.

identidad. Frente a la disolución general de las identidades en el mundo instrumental del espacio de los flujos, el espacio de los lugares se constituye como expresión de identidad, de lo que yo soy, de lo que yo vivo, de lo que yo sé y de cómo organizo mi vida en torno a ello.

La creciente desvalorización del espacio público, y la disposición al distanciamiento y desconexión entre los espacios de lo privado y de lo público, refuerzan las tendencias de segregación urbana. Por ejemplo, en las grandes ciudades de Europa, de Estados Unidos y de América Latina se puede observar una tendencia a un localismo que es expresión de algo muy importante. Al preguntar a los jóvenes inmigrantes en Francia, por ejemplo, "¿de dónde eres?", la respuesta es: "Yo soy de tal parte, del conjunto habitacional X, de la torre Y, no tengo nada que ver con esos idiotas de la torre N". El punto final de esta separación es el gueto. Hay una tendencia fuerte en la historia urbana: una tendencia a la segregación, a la guetización. En muchos casos ya no somos ciudadanos, sino tan solo habitantes: personas que viven en un barrio, en una zona, en un edificio. No nos conectamos - no nos identificamos - a través de un territorio común (Touraine, 1998).

Santiago no escapa a esta tendencia. Es una ciudad socioeconómicamente segregada, y si bien las condiciones de vida de los pobres han mejorado desde 1990, la distribución espacial de la pobreza en la ciudad no ha cambiado mucho en los últimos años. Esta marcada separación se refleja en los diferenciados circuitos por los cuales transita la población según sea su localización en la ciudad, y también en la débil heterogeneidad social en el uso de los espacios públicos.(Rodríguez, 1999).

Desde esta visión, pensar una política de espacios públicos urbanos, es considerar en organizar la heterogeneidad: instaurar, preservar y promover la comunicación entre gente diferente. Un supuesto de esta política es que una ciudad es el espacio de protección de las diferencias, del pluralismo.

Por otra parte, unido a cierto malestar por la falta de espacios públicos o la baja calidad de los mismos, en muchas de las grandes ciudades, la gente se siente amenazada, insegura. El espacio público es percibido como una amenaza. Una reacción "natural" en respuesta a esta amenaza -elevando a cifra del terror y el miedo- es no salir, no exponerse, refugiarse en lugares privados: el auto bien cerrado, la casa bien enrejada, el barrio cerrado y vigilado, el suburbio bien alejado (Davis, 2001). En este contexto de construcción social de la inseguridad se abandona el espacio público, se pierde la solidaridad, el interés y respeto hacia los "otros" y, gran paradoja, en el retraimiento a los espacios 'protegidos' se genera o fortalece la inseguridad en el espacio público. La percepción de inseguridad y el abandono de los espacios públicos funciona como un proceso circular y acumulativo.

Si se pierden los espacios de interacción social, de determinación recíproca de los habitantes de una ciudad, los lugares en donde se construye la identidad colectiva, también aumenta la inseguridad. La importancia de los espacios públicos como control social natural, ha sido destacada por urbanistas como Oscar Newman (1996) y Bill Hillier (1990). Para Newman, el control social del espacio público - espacio defendible- es básico para solucionar el problema de la vulnerabilidad del espacio residencial, de las familias, de la persona. Hillier considera que una de las cosas más importantes para el desarrollo de una comunidad sana, es la existencia de un espacio público de encuentro, de co presencia. El control natural del espacio público se da por la presencia de las personas en las calles, plazas y pasajes, entre otros.

El espacio público constituye un componente básico para el desarrollo de la democracia

en la ciudad, para incentivar la solidaridad y permitir los eventos y acciones que llevan a una vida social más plena, digna y solidaria. Muchas veces, la congestión, el estrés y la pobreza pueden llevar a la violencia y los conflictos, algo común en la vida urbana. Al contrario, un espacio público bien dispuesto puede recanalizar estas fuerzas negativas y permitir una mayor tranquilidad y libertad[4].

Los usos y las costumbres que acontecen en los espacios públicos, sea que tengan el carácter de tradiciones, tendencias generales o eventos esporádicos, son un excelente termómetro para determinar los grados de integración social, los alcances de los sentidos de pertenencia, las capacidades de apropiación de lo público y los niveles de democracia obtenidos en un barrio, una zona o una ciudad. Es decir, el análisis de los usos y significados que allí se dan resulta determinante para la comprensión de los procesos de afianzamiento, estancamiento o pérdida de las identidades culturales. Viviescas plantea que, además, la construcción de estas últimas es casi impensable por fuera del espacio público.

En la medida en que las ciudades ven incrementarse su población, disminuir la superficie para la vivienda y aumentar la distancia física para llegar al centro - donde se concentran los bienes y servicios urbanos de jerarquía de la ciudad - la preocupación por el espacio público se transforma en materia de primera prioridad. En países como los nuestros, donde las ciudades son extensas, socioeconómicamente segregadas y existe un importante porcentaje de población con ingresos bajos, se requiere de espacios públicos de jerarquía urbana y local, de calidad y accesible a todos.

Adecuadamente concebidos y frecuente e intensamente usados, los espacios públicos contribuyen a mejorar la calidad de vida de los habitantes tanto en el ámbito de la gran ciudad como en el barrio. Para ello, requieren ser bien diseñados y gestionados. El diseño, la materialidad y las vivencias otorgan sentido y significado a los espacios, condicionan su uso, y enriquecen el patrimonio arquitectónico y social de una comunidad. Y es en esta relación de dimensiones sociales y materiales que interesa comprender el habitar en el espacio público.

3. El espacio público en el barrio

El espacio físico condiciona la vida social. Y si bien es cierto que en los espacios monumentales es posible el encuentro, la conversación, el conocimiento, en general es mucho más frecuente que estas conductas se produzcan en espacios de tamaño menor, más acogedores, en el ritmo de la vida de un barrio.

El barrio es el lugar más cercano y común de lo público para los habitantes de la ciudad. Es el espacio de encuentro cotidiano, cara a cara, de personas de distintas familias, en particular para los habitantes de bajos ingresos. En el barrio se da una mayor y frecuente comunicación social. Ahí es posible la visibilidad e identidad del sujeto con su comunidad y su territorio. Como la gente en el barrio permanentemente debe interactuar, si no gusta de sus vecinos se muda o permanece aislada. En muchos casos, la conducta en el barrio es solidaria. La gente percibe lo que acontece a su alrededor, se protege y ayuda, cuida a los vecinos y sus propiedades. Los niños, niñas y jóvenes juegan y crecen en una comunidad más

[5] Viviescas (1997).

amplia que la familia. Como utopía, el barrio es el lugar donde se comparte lo cotidiano de manera colectiva.

El espacio público del barrio está compuesto por el entorno de las residencias, al cual los vecinos pueden acceder a pie diariamente. Se trata de un espacio familiar, de pequeña dimensión urbana, de jerarquía intracomunal, que tiene un valor simbólico para un grupo reducido de personas - los vecinos y vecinas- un dominio donde se reconocen las particularidades, la especificidad de los valores y normas de comportamiento de grupos sociales particulares de la ciudad.

Hasta ahora hemos hablado genéricamente del barrio. Sin embargo, en nuestras ciudades, caracterizadas por la desigualdad y heterogeneidad social, existen diferencias importantes en la forma en que los distintos grupos sociales viven la ciudad.

La desigualdad socioeconómica se expresa en la segregación espacial, esto es, en una gran distancia física entre los lugares de vida de los diferentes grupos sociales, determinada por sus niveles de ingreso. En virtud de esta diferencia, también los bienes y servicios urbanos se distribuyen desigualmente. La mayor cantidad y calidad de espacio público se localiza en los barrios de los sectores acomodados, marcando una fuerte diferencia con las zonas de bajos ingresos. Y ello, en cierto sentido, es una gran paradoja, considerando que esos sectores privilegiados cuentan, también, con una mayor cantidad el espacio privado de buena calidad en sus viviendas.

En cambio, las áreas donde habitan los sectores de menos recursos muy a menudo se caracterizan por un pobre diseño urbano, insuficiente superficie de las viviendas y falta de recintos recreacionales privados. Todo ello, a lo que quizá puede añadirse ciertas características culturales particulares, determina que en esas zonas los espacios públicos - calles y veredas, canchas de tierra - muestren un alto grado de ocupación y uso diferenciado e intensivo.

Pero las diferencias respecto de cómo se viven los barrios no solo responden a la distinción de estrato. Las mujeres viven el barrio de manera distinta que los hombres, así como es diferente el uso que le dan los niños, niñas y jóvenes, respecto de los adultos y los ancianos. La cantidad de tiempo libre durante el día, y los modos, costumbres y normas sociales, condicionan el tipo de uso. Por otra parte, las diferentes formas de uso y apropiación del espacio público barrial por parte de mujeres, niños, hombres y adultos, incluyen a menudo conflictos y temores. Sin embargo, en la vida cotidiana lo que realmente se da es la imposición o negociación, y la adaptación de conductas, como una manera de permitir la convivencia entre todos.

4. Espacio público del barrio y roles de género: ¿cómo interactuan?

Por lo general, se destaca que las mujeres mantienen una estrecha relación con la vivienda, ya que, independientemente de su situación laboral y marital, siguen actuando como las responsables últimas de la casa y la familia. A pesar de los grandes cambios culturales de los últimos tiempos, que han integrado masivamente a las mujeres al trabajo y a las actividades públicas, se las continúa vinculando - en especial en los sectores populares - a la responsabilidad de la vivienda, de hacerla habitable y acogedora para el resto de los miembros del grupo familiar.

No obstante lo anterior, poco se habla de la relación de las mujeres con el espacio

público inmediato al hogar, el de los barrios.

Principalmente en los sectores de menores ingresos, es común ver a las mujeres y niños en los espacios públicos de los barrios. Las mujeres son quienes hacen de su entorno un lugar más amable para vivir: participan más de las organizaciones sociales funcionales y territoriales, se relacionan más con sus vecinos, y son quienes asumen con mayor protagonismo la modificación de su entorno, generando, promoviendo, construyendo y gestionando proyectos para el beneficio de la comunidad.

También en los sectores de bajos recursos, el barrio constituye el espacio público en el cual se ejerce la sociabilidad cotidiana. Es el territorio en el que la mujer permanece y, por lo tanto, es su principal referencia espacial con relación a la vida social en la ciudad. El espacio público del barrio es, por lo tanto, un factor que, desde la dimensión física, colabora en satisfacer las necesidades de pertenencia, identidad y sociabilidad femenina más allá de la esfera de lo privado. (Segovia, 1996)

Sin embargo, aunque las mujeres participan más de organizaciones sociales y crean y gestionan el espacio público del barrio, hacen un uso más escaso y restringido de él que la mayoría de los hombres. Su presencia es menos diversa en cuanto a las actividades que realizan - ya mayores no ocupan el equipamiento deportivo y recreativo - y menos flexible según el día y la hora; cuando cae la noche no salen y, luego de la jornada de trabajo y durante los fines de semana, deben preocuparse de su pareja o familia. (Segovia & Saborido, 1997).

Los datos del estudio muestran que las mujeres adultas, - a pesar de ser mayoritariamente dueñas de casa y sin la movilidad de los hombres adultos- tienen una presencia relativamente menor que ellos. Por ejemplo, la pequeña diferencia porcentual a favor de las mujeres adultas en cuanto a su presencia en los espacios público, no da cuenta de la mayor cantidad absoluta de mujeres que permanecen en el barrio con relación a la cantidad de hombres.

Según la observación y registro realizados en los barrios, de las usuales actividades en el espacio público: conversar, jugar, pololear[5], vender etc., la actividad que concentra mayor número de personas en cualquier día de la semana se relaciona con el jugar. En los juegos participa más del 50 % de los usuarios del espacio público. En esta actividad se observa un 25 % más de hombres que de mujeres, incluidos niños, jóvenes y adultos.

Jugar se transforma en una actividad casi única en los barrios de baja calidad espacial y con una alta densidad. Contrastando con lo anterior, en barrios bien evaluados por las mujeres - en los cuales la calidad del espacio ofrece una mayor diversidad de opciones - la actividad de jugar se equilibra con otras, como juntarse a conversar o pasear, o simplemente estar.

Hombres y mujeres, adultos, jóvenes y niños, tienden a un patrón fijo de uso del espacio público de cada barrio: las mujeres conversan y acompañan a los hijos menores, los niños juegan, los jóvenes están en pequeños grupos; los hombres adultos, desarrollan una gama más diversa de actividades: estar solos, conversar, jugar, etc.

Desde una perspectiva asociada a los significados sociales del espacio: Para los hombres adultos, el barrio es un espacio vinculado a la recreación y al descanso. Sus relaciones sociales con los vecinos están principalmente centradas en torno al deporte: la cancha de fútbol

[5] Expresión chilena cuyo equivalente en otros países es "estar de novios"; "enamorados".

constituye espacios de referencia fundamentales en el encuentro social barrial masculino.

Según sea el día - hábil o festivo - y el horario - mañana, tarde o noche -se producen variaciones en cuanto a la ocupación de los espacios públicos por parte de mujeres y hombres. A medida que avanza la jornada disminuye la presencia de las mujeres.

¿Qué implican las diferencias entre mujeres y hombres en el uso del espacio público de los barrios?

Influencia de patrones socio culturales

La potencialidad del uso y la diversidad de actividades que podrían desarrollar las mujeres en el espacio público es obstruida fuertemente por patrones culturales, que incluyen códigos discriminatorios y excluyentes. Las mujeres jóvenes expresan que los hombres están siempre en la calle, lo que refleja que perciben en ellos un rol más activo o una mayor libertad que la que se asignan como mujeres.

Además, la casa es el territorio moral de la mujer, en el cual su imagen está resguardada. Según lo que dicen los hombres y las mujeres, el ámbito de la calle y la casa no solo simbolizan a uno y otro género, sino que en cierto sentido lo estigmatizan, resultando inadmisible el intercambio de espacios: que la mujer ocupe la calle y el hombre la casa.

La casa para la mujer, además de un valor económico y social, constituye un importante valor simbólico. Sin embargo, muchas veces, en los barrios populares la vivienda es el espacio en que se expresan los efectos de la pobreza: vivienda de reducida superficie y de precaria materialidad, que alberga funciones múltiples: cocinar, dormir, alimentase, conversar, ver televisión, realizar diversas tareas etc. La casa es un territorio en el cual - particularmente la mujer pobre - se ve sometida a estímulos e interferencias simultáneas.

En un contexto espacial en que la casa no satisface las necesidades de privacidad, intimidad, y sociabilidad de sus habitantes, en que coexiste la fuerte creencia de que a la mujer le corresponde el mundo privado de la familia.

A pesar del predominio de valores conservadores en el ámbito de la sociabilidad de la mujer, se producen matices que flexibilizan discursos y conductas rígidas (como es el caso de las mujeres jóvenes). También se observan y se escuchan contradicciones que sugieren alternativas de apertura. Están presentes - aunque no explícitamente - la necesidad de compartir entre todos (como se expresa en fiestas y eventos comunitarios); de apropiarse y mejorar el entorno (como se ve en obras ejecutadas por los vecinos). En definitiva, de querer disfrutar del bienestar que proporciona la recreación y el intercambio en el espacio cotidiano común.

Influencia del diseño del espacio público en los barrios

¿Qué aspectos favorecen la sociabilidad de mujeres y hombres, y satisfacen sus necesidades de confianza y sociabilidad ?

Los habitantes de la ciudad otorgan sentido y significado al espacio público físico, al distinguir ciertas características vinculadas al tamaño, la forma, el material, la coherencia

y regularidad de lo construido, así como del conjunto de elementos o mobiliario que lo componen (árboles, asientos, faroles, etc.). Así concebido, el espacio no es neutro: puede ser el espacio que estimula y calma, en que nos sentimos compenetrados y acogidos, o uno que nos agrede y violenta. El espacio público integra, excluye, insinúa acciones, organiza recorridos; por tanto, puede ser un actor de cambio en las relaciones de género y en el comportamiento de los vecinos y vecinas de un barrio.

Los árboles, las plantas y el mobiliario urbano son elementos prioritarios para mejorar la calidad de los espacios públicos; y, entre ellos, la iluminación y pavimentación de las veredas y calles son esenciales. Sin embargo, el condicionamiento de la conducta de los habitantes en el espacio no está únicamente dado por el diseño; también ejerce importante influencia la vivencia que en él se ha tenido, el valor simbólico del lugar.

Bordes, escalas y proporciones

En el contexto del barrio representa un papel primordial la localización de las viviendas, la orientación que tengan los frentes de las mismas y sus jardines delanteros, ya que son estos los elementos que facilitan y gradúan el contacto entre el interior de la casa y el exterior: el espacio público.

El primer acercamiento de las mujeres con el espacio público del barrio es en el ámbito cercano a la vivienda: frente a la casa, en las veredas, al borde de la calle o pasaje. En ese territorio - límite entre el interior y el exterior de la casa - el espacio, con independencia de la definición legal, adquiere un carácter semiprivado o semipúblico. Es un espacio que acoge, permite soslayar los prejuicios respecto de lo público, y evita los riesgos o inseguridades del apartarse de la casa. En el comienzo de sus vidas públicas, los niños y niñas pueden jugar cerca de las viviendas, lo que permite que sean observados a través de las ventanas o puertas abiertas por quienes los cuidan.

Cuando el diseño del barrio obstaculiza el uso cotidiano del espacio público por parte de los habitantes - con muros, sitios eriazos o elementos de cierre no transparentes - se afecta negativamente el contacto visual y físico. Si los bordes del espacio público no propician el contacto, este será solo un lugar de tránsito, un corredor, perdiendo su valor como primer lugar de encuentro entre las vecinas y los vecinos.

En los barrios se pueden advertir elementos que se generan en los límites entre la casa y la calle, que flexibilizan el orden y función de cada una de las partes. Es así como están la terraza, los patios, los balcones, las escaleras, los techos o aleros que se fusionan con la calle. En cierto sentido, la casa sale a la calle, y la calle entra a la casa. La calle ingresa a través del jardín común. De igual forma entran a las casas por las ventanas los sonidos, música, conversaciones de grupos, ventas, celebraciones; y, a su vez, desde la ventana se controla la calle.

Trama de veredas y calles

Tradicionalmente se ha visto la calle como lo contrario de la casa, idea que se origina en la oposición dicotómica público-privado, conceptos ordenadores del espacio que determinan funciones, emociones, relaciones y saberes dominantes en cada uno de ellos. Como territorio, la casa se usa para dormir, descansar, refugiarse, estar en familia, con todo lo que ello implica de relaciones y conflictos. Por tal razón es sitio cerrado, de propiedad privada. En contraposición

está la calle, como sitio abierto a la circulación y al desplazamiento de un lugar a otro, espacio público de uso colectivo. Sin embargo, en lo cotidiano, en muchos barrios estos territorios, más que oponerse, acercan haciéndose permeables, trascendiendo los límites.

Lo anterior sugiere una planificación y un diseño de la circulación de los barrios que considere jerarquías, graduación y tramas. Pasajes y calles de los barrios deben ser protegidas, en el sentido de acoger la interacción cotidiana de mujeres y hombres, de niñas y niños y de jóvenes. Para ello se requiere de vías intermedias que conecten los pasajes, veredas, calles y plazas de los barrios, con las grandes avenidas que conducen hacia (y desde) los centros de bienes y servicios de la ciudad.

En Chile, esta protección muchas veces se expresa en cierres de pasajes por medio de rejas. Estos cierres constituyen una *privatización* que corta y excluye el libre transitar y la transparencia del espacio público. Hacer que el pasaje sea un espacio seguro para las mujeres y sus hijos y visitantes requiere, por una parte, implementar elementos físicos que colaboren a un mayor control visual (bordes transparentes, iluminación y vegetación adecuada, escaleras e ingresos amplios, etc.). Por otra parte, requiere desarrollar formas de asociación de los vecinos que fortalezcan un mayor intercambio y control social.

El espacio público de los barrios, finalmente, debe acoger el estar y el circular desde la casa hacia servicios urbanos - almacenes, peluquerías, farmacias, teléfonos públicos, entre otros - y viceversa.

La iluminación es un factor esencial para el mejoramiento de las esquinas y pasajes, según las mujeres. Esto se explica, básicamente, por la fuerte identificación de la oscuridad con el peligro, reforzada por la recurrente presencia de grupos de jóvenes presumiblemente drogadictos o delincuentes. Un importante porcentaje de mujeres dijeron que la iluminación y el equipamiento, - teléfono publico, bomberos etc.- constituían factores importantes para sentirse más protegidas.

Diseñar propuestas orientadas a mejorar la calidad de vida urbana implica no sólo considerar aspectos relativos a la vivienda, sino incorporar la construcción del espacio público como factor indispensable a la conformación barrial. Aquí resulta fundamental reconocer y acoger los requisitos específicos de los hombres y mujeres de edades distintas y no operar con patrones homogéneos o supuestamente neutros.

En los habitantes de sectores urbanos, particularmente de menores ingresos, están presentes necesidades y motivaciones vinculadas a la vida que se desarrolla en los espacios públicos de los barrios. Tanto para las mujeres como para los hombres son relevantes los aspectos siguientes (Segovia, 1994):

- *Sociabilidad e Identidad* (para reforzar el sentido de pertenencia territorial y la integración social)
- *Seguridad y Protección* (para evitar peligros asociados a la delincuencia, drogadicción, temores y prejuicios)
- *Privacidad y Confianza* (para acoger la vida cotidiana)
- *Sentido estético y Valoración de la naturaleza* (como expresión de búsqueda de calidad y belleza en el habitar)

Hacer ciudad es construir espacios para la gente, lugares para recorrer y encontrarse, espacios identificables y referencias físicas y simbólicas; es decir, espacios con identidad y valor social. La baja calidad del diseño y la carencia de mobiliario urbano - además de ser un gesto de violencia espacial - es una invitación a la preservación de los prejuicios y al aumento de la estigmatización y la exclusión.

Hoy en día facilitar la convivencia y disminuir la exclusión es una preocupación prioritaria en el diseño de espacios que acojan las necesidades de esparcimiento, recreación y cultura. Estos espacios deben reforzar las dinámicas de sociabilidad y crear una red de sociabilidad mayor y más compleja que la existente

La participación de la gente en el diseño del espacio público

Las propuestas orientadas a mejorar la calidad de vida urbana no sólo deben considerar aspectos relativos a la vivienda - tamaño y calidad - sino también aquellos vinculados a la creación, mantenimiento y gestión del espacio público, como factores indispensables para la conformación de los barrios.

El diseño de los espacios públicos debe reconocer y acoger los requisitos específicos que los habitantes - hombres y mujeres, de distintas edades - demandan para un adecuado desarrollo de su vida social. A mayor apropiación colectiva del espacio público de los barrios, mayor es la seguridad de los habitantes. La desconfianza desaparece cuando la gente se conoce y comparte problemas, aspiraciones de progreso, ideas y, principalmente, el acontecer cotidiano.

Si logramos recuperar los barrios perdidos de nuestras ciudades y fortalecemos aquellos que presentan vida comunitaria, recuperaremos parte importante del espíritu de nuestra ciudad.

Debemos abrir sin temor el uso de los espacios públicos, monumentales o de escala de barrio, al *callejeo* multitudinario de la gente. Debemos hacerlos universalmente accesibles y apropiables por el ciudadano, creando condiciones para pasar, estar, manifestarse y oficiar la fiesta ciudadana en las veredas, las calles, las plazas, los parques, los museos, las escuelas, los estadios, las iglesias[6].

[6] Giannini en Basauri (1999).

Bibliografía

Borja, Jordi (1998) "Ciudadania y Espacio Público". En *Ciutat real, ciutat ideal Significant i funció a l`espai urbà modern*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.

García Canclini, Néstor (1990) "Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad". México, D.F.: Editorial Grijalbo

Castells. (1998) "Espacios Públicos en la sociedad informacional" En *Ciutat real, ciutat ideal Significant i funció a l`espai urbà modern*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.

Davis, Mike. (2001) "Control Urbano: la ecología del miedo" VIRUS Dditorial. Barcelona

Ghorra-Gobin, Cynthia (2001). "Les espaces publics, capital social". *Revista Geocarrefour,* vol 76/, 5:13, Lyon, Francia.

Giannini, Humberto (1999). En Víctor Basauri (1999), "Notas sobre espacio público y seguridad ciudadana". SUR, Santiago. No publicadas.

Hillier, Bill (1990). "The social logic of space architecture" (Cambridge: Cambridge University Press.)

PNUD.(2000) Informe Desarrollo Humano en Chile. "Mas Sociedad para gobernar el futuro".

PNUD.(2002) Informe Desarrollo Humano en Chile. "Nosotros los chilenos: un desafío cultural."

Joseph Isaac. (1998). "La ville sans qualités". Ed. De l'aube, Paris

Joseph, James. (1998)."Democracy's Social Capital: Civil Society in a New Era"

Newman, Oscar. (1996). "Creating defensible space. New York: Diane Publishing.

Putnam, Robert.(1994). "Para hacer que la democracia funcione". Venezuela: Editorial Galac.

Remedi Gustavo.(2000). " ¡La ciudad Latinoamericana S.A. (o el asalto al espacio público)" Hartford, Conn.

Rodriguez Alfredo; Lucy Winchester. (1999), "Santiago de Chile. Metropolización, globalización, desigualdad: ¿Es posible gobernar la ciudad?" Artículo presentado en el seminario *Grandes Ciudades del Mercosur: Problemas y Desafíos* (Santiago, noviembre 1999).

Rojas Edilsa & Martha Guerrero, (1997) "La calle del barrio popular: fragmento de una ciudad fragmentada", En: *La calle, lo ajeno, lo público y lo imaginado*: Bogotá: Documentos Barrio Taller, Serie Ciudad y Hábitat.

Segovia, Olga & Guillermo Dascal, editores.(2000). "Espacio Público, Participación y Ciudadanía". Ediciones SUR, Santiago.

Segovia, Olga, (1996) "La mujer habitante: uso, comportamientos y significados en el espacio público", En: *Asentamientos humanos, pobreza y género* (Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo GTZ/PGU,).

Segovia, Olga & Marisol Saborido, (1997). "Espacio público barrial: una perspectiva de género: estudio en 8 barrios de Santiago". Documento de Trabajo SUR, Santiago.

Touraine, Alain Touraine. (1998). *Conferencia pronunciada en Barcelona con motivo del 10º aniversario de la Mancomunitat Metropolitana*.

Viviescas, Fernando. (1997). "Espacio Público: Imaginación y planeación urbana" En: *La calle, lo ajeno, lo público y lo imaginado*: Bogotá: Documentos Barrio Taller, Serie Ciudad y Hábitat.

Género en los Presupuestos Municipales

*Alejandra Valdés**

Este artículo se inscribe en la búsqueda de incidencia en los aspectos centrales de la gestión y planificación de las políticas públicas. Para lo cual desde Hexagrama Consultoras, realizamos un proyecto de análisis de presupuestos municipales desde una perspectiva de género conjuntamente con Elizabeth Guerrero, el año 2000 y que contó con el apoyo de PNUD y UNIFEM.

Este aporte es en el terreno de la gestión municipal y en ese sentido busca definir en el presupuesto municipal, algunas variables que permitan incidir en él desde una perspectiva de género. El componente de desarrollo urbano no se incorpora directamente, en la medida que el análisis se desarrolla en el terreno de la gestión municipal y no en el desarrollo de las políticas comunales. Si bien, entrega reflexiones sobre la ciudadanía de las mujeres como elemento indispensable para la definición de políticas en el contexto de la modernización y democratización del Estado, donde el seguimiento de los presupuestos de la institucionalidad pública, se convierte en un instrumento potencialmente democratizador de las relaciones en el territorio.

El análisis del presupuesto municipal desde una perspectiva de género, permite examinar la forma en que se planifica la asignación de fondos públicos, las limitaciones de la información, los recursos focalizados hacia las mujeres, las diferencias de género en la distribución de los recursos humanos, las dificultades para incorporar a la planificación del desarrollo comunal el análisis diferencial de género y los elementos de resistencia al cambio presentes en la cultura funcionaria. Por otra parte, el análisis comparativo entre ciclos presupuestarios se podrá observar la evolución o el retraso en la incorporación y desarrollo de políticas destinadas a mejorar la situación de las mujeres, la generación y ampliación de distintos programas, proyectos y servicios generados, así como su mantención en el tiempo.

Presupuesto, género y gestión pública

El presupuesto es la principal expresión de la política de un determinado gobierno

* Diplomada en Políticas Sociales; actualmente integra Hexagrama Consultoras. Trabaja como investigadora en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Consultora para SERNAM, FAO y otros organismos internacionales. Autora y coautora de diversos artículos y libros sobre feminismo, liderazgo, género, descentralización e instrumentos de gestión pública.

Alejandra Valdés y Elizabeth Guerrero. *Género en los Presupuestos Municipales*. Hexagrama Consultoras, UNIFEM, PNUD. Santiago de Chile, 2000.

debido a que es un instrumento de planificación y control en que se reflejan las prioridades económicas, sociales y culturales y los avances en el cumplimiento de compromisos gubernamentales. Junto con tener como funciones económicas principales: la distribución y asignación de recursos monetarios, la redistribución de los ingresos de las personas y la riqueza y la estabilización macroeconómica.

La acción gubernamental en todos sus niveles, pero especialmente en el local, se transforma en un ámbito preferente para el análisis de la concreción de las políticas públicas, en tanto es el más cercano a la vida cotidiana de las personas y por lo mismo, es en el cual la eliminación de las discriminaciones de género se hace más patente; lo que se traduce no sólo en la ejecución de programas focalizados que no recogen esta distinción, sino también en instrumentos presupuestarios que aparecen usualmente, como neutrales en términos de género, que no hace mención a mujeres ni a hombres e ignoran las diferencias sociales, económicas y culturales entre ellos.

En los presupuestos no aparecen menciones particulares a las mujeres, ni tampoco a los hombres. Se asume que los presupuestos se relacionan con las políticas gubernamentales y que en su ejecución éstas afectan a todos de manera más o menos igual y que responden a las necesidades de la "gente en general". El presupuesto nacional, regional o local, parece ser un instrumento de política neutral al género. La forma más común de presentarlos no contiene menciones especiales a mujeres y hombres. Esta neutralidad de género de las políticas y los presupuestos gubernamentales, es la negación de la existencia de diferencias entre ambos sexos y conlleva a actuar en este campo con "ceguera de género"[1].

Analizar los presupuestos públicos desde una perspectiva de género es una tarea que permite fundamentar la importancia de la rendición de cuentas públicas frente a los compromisos adquiridos para superar las inequidades de género y la discriminación de las mujeres y facilita leer la distancia entre las políticas diseñadas y los recursos financieros comprometidos en su implementación. Siendo central, avanzar en la construcción de información desagregada por sexo que sustenta la elaboración presupuestaria, así como la elaboración de indicadores que recojan el acceso diferenciado de mujeres y hombres, lo que es útil para romper con el supuesto de la neutralidad.

También la mirada analítica de los presupuestos nacionales o locales, desde una perspectiva de género, permite observar la lógica de género y poder que opera como condicionante de los procesos de transformación social y de los impactos diferenciados que estos tienen sobre las mujeres y los hombres y permite avanzar en recomendaciones para incorporar esta perspectiva en este instrumento y plantea instrumentos para elaborar revisiones críticas frente a los efectos de las decisiones de las políticas macroeconómicas en las políticas sociales.

La preocupación actual sobre transparencia, control social de la gestión pública y seguimiento de acuerdos internacionales ha generado iniciativas ciudadanas relevantes en el contexto de la planificación, en diversos países y ha generado propuestas consistentes que se han puesto en práctica en varios países. Entre ellos, podemos reconocer los "presupuestos participativos" a nivel local y los presupuestos sensibles al género, los primeros, son aquellos

[1] Diane Elson. *"¿Presupuestos neutros al género, ciegos al género o sensibles al género? Cmbiando el marco conceptual para incluir el empoderamiento de las mujeres y la economía del cuidado"* Misión Preparatoria del Paris para integrar el género en las políticas y procedimientos del Presupuesto Nacional, Londres. Secretaría de la Mancomunidad Británica. Londres 1997.

que se construyen en procesos de diseño y planificación comunal, en conjunto con las y los ciudadanos, siendo uno de los más avanzados, la experiencia desarrollada por el municipio de Porto Alegre. Los segundos, se entienden como aquellos que recogen los desafíos y compromisos gubernamentales, en torno a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y los convierten en compromisos presupuestarios, junto con buscar introducir la perspectiva de género en todas las políticas y supone un ejercicio de reordenamiento de las prioridades presupuestarias.

El proceso de análisis

El análisis del presupuesto realizado, en el caso de Chile[2], ha buscado responder a la necesidad de acopiar y producir información que de cuenta de los aspectos metodológicos de la elaboración presupuestaria, que permita analizar y explicitar cuáles son las limitaciones y los facilitadores que posibilitan intervenir en la definición de los recursos, junto con la preocupación por avanzar en el planteamiento de recomendaciones para los gobiernos nacionales y locales, así como para promover la influencia de las organizaciones de mujeres en la generación de políticas viables y eficientes que privilegien la perspectiva de género.

Por lo novedoso del enfoque en términos de la gestión pública, me detendré en algunos aspectos metodológicos del estudio y que creo es pertinente ya que es la base para la elaboración de indicadores de género en este campo.

Los componentes del análisis fueron:

- análisis de la composición de los presupuestos municipales, principalmente en lo referido al gasto e inversión social, de manera de extraer elementos que permitan elaborar modelos de análisis replicables en distintos municipios del país,
- utilización de indicadores sociodemográficos de las comunas observadas que permitieron hacer las caracterizaciones comunales y de gestión municipal, que permitieron hacer un análisis del comportamiento del gasto y de los ingresos.
- Identificación de las limitaciones de la información, así como de los procedimientos políticos utilizados para la definición presupuestaria y sobre la toma de decisiones.
- definición y diseño de algunos indicadores de género para identificar las oportunidades en el comportamiento presupuestario, junto con los recursos existentes para disminuir las discriminaciones de género.

Se consideró como unidades de análisis a doce municipios de cuatro regiones: Metropolitana, V, VI y VIII. Los criterios para la selección de la muestra fueron: población de la comuna, componente urbano y rural, niveles de pobreza, existencia de oficinas y/o programas de la mujer y acceso al Fondo Común Municipal, buscando dar cuenta de distintas características que posibiliten las comparaciones entre los datos obtenidos en los distintos tipos de municipios.

[6] Alejandra Valdés y Elizabeth Guerrero, *op.cit*

Las limitaciones de la información

El insuficiente desarrollo de mecanismos de información estadística y su disponibilidad en la institucionalidad municipal; las municipalidades no sistematizan la información con que cuentan y actualmente este problema esta tratando de ser enfrentado con algunos mecanismos formulados por los servicios públicos con mayores responsabilidades en el proceso de descentralización y modernización del Estado[3]. Se puede disponer de información comunal y municipal, fundamentalmente de aquella que se genera en los servicios del gobierno central y que muestran la realidad nacional o la regional. Sin embargo, no existen en este campo mecanismos para la recolección de información desde una perspectiva de género, que recoja las diferencias entre mujeres y hombres, salvo en datos sociodemográficos o en las encuestas de hogares.

Uno de los mayores problemas para el desarrollo del análisis de la información cuantitativa, es la presencia de limitaciones en la información relacionada con los beneficiarios de la acción municipal, las dificultades para acceder a su procesamiento y las resistencias a incorporar el sexo en los diversos formularios o fichas de atención social que se utilizan, lo que dificulta lecturas precisas de la realidad comunal y genera subregistros, además de una gran subutilización de información en los distintos ámbitos del desarrollo local. Ejemplo de ello, son los programas de vivienda, en que si bien existen registros extensos, no hay un registro de cuantas viviendas sociales se asignan a hombres y mujeres o cuántos subsidios o La cuenta pública es cada vez más un requisito para ser evaluado positivamente en la Gestión, pero es necesario evaluar las formas en que esta se realiza y como se entrega o se reproduce hacia la comunidad, así como se recogen las observaciones de la comunidad a ésta. cuántas asignaciones especiales se entregan para reparaciones.

Si se parte de la base que aún no se han desarrollado las herramientas que permitan incidir en los sistemas de información municipal y en los instrumentos de recolección de información que utilizan los municipios en su accionar cotidiano. Es más si se observan los indicadores de género que han quedado registrados en el Sistema Nacional de Indicadores SINIM, y, a pesar de las propuestas realizadas por el Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM[4], los únicos que quedaron consignados son los referidos a composición por sexo de los funcionarios municipales y porcentaje de población femenina en profesionales y directivos municipales, lo que reafirma la dificultad para obtener información desagregada por sexo.

Las limitaciones en la información presupuestaria que dificultan el análisis desde una perspectiva de género de los presupuestos municipales, son:

- La generalidad de la estructura presupuestaria que no permite identificar con precisión acciones específicas hacia las mujeres en el ámbito social, salvo en casos excepcionales, en que se puede identificar en las cuentas complementarias los montos ejecutados en programas focalizados hacia las mujeres.
- La insuficiente desagregación por sexos de la información es una de las limitaciones centrales, tanto para el análisis, como para las proyecciones de políticas de igualdad de oportunidades.

[3] Patricia Provoste, Indicadores de Género en la Gestión Municipal. En esta publicación.

[4] Patricia Provoste, Propuesta de Indicadores de Género al Sistema Nacional de Indicadores Municipales SINIM. Documento de trabajo. SERNAM, Santiago. 1998

La modalidad de estructuración de los presupuestos no permite identificar con claridad cómo benefician los programas a hombres y mujeres, así como la forma en que se distribuyen los recursos entre los mismos. Esto se debe a la ausencia de información sobre el número de mujeres y hombres que son destinatarias de la acción municipal, sumado a la carencia de información diagnóstica sobre la situación y condición de las mujeres y los hombres de la comuna. Es un lugar común desde los responsables de las áreas financieras, administrativas y de planificación, señalar que se trabaja para mejorar la situación de las personas en general y que no es necesario diferenciar entre hombres y mujeres.

- Ausencia de demanda de información desagregada por sexos para la instalación de recursos y programas en el nivel comunal, desde los servicios centrales. Esta información no es vista como requisito para acceder a recursos y tampoco se requieren indicadores de la situación comunal que diferencien la situación de hombres y mujeres
- No es posible conocer cómo aportan las mujeres a los ingresos municipales, ya que si bien la información base existe, esta no ha sido trabajada, como se señaló anteriormente porque no existen requerimientos frente a ello y porque no se considera como una necesidad para el municipio.

Estas limitaciones impiden hacer análisis de los ingresos, la inversión y el gasto social diferenciado entre mujeres y hombres, no existe conciencia de la importancia y utilidad de esta información, siendo aún más grave el hecho de que en la mayoría de los programas sociales de los municipios, no se cuenta con indicadores de género o de registros básicos desagregados, que permitan proyectar las acciones en términos transversales y que tengan correspondencia con una visión estratégica de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

Planificación comunal y género en relación con el presupuesto

Los instrumentos de planificación del desarrollo comunal y las planificaciones estratégicas del municipio, constituyen "cartas de navegación" que han avanzado en su formulación e implementación y han sido instaladas en los municipios, de modo que ya existen antecedentes que permitan procesos de revisión y definiciones más integradas de la política municipal, aún cuando en la mayoría de los casos esos son procesos aún inacabados.

La relación del presupuesto con la planificación comunal es casi inexistente, relacionándose con programaciones de corto plazo, que no contienen una visión estratégica del desarrollo comunal. Esta situación se da a pesar de que se ha impulsado un proceso importante de elaboración de estrategias de desarrollo en el ámbito comunal, que se traducen en los planes de desarrollo comunal (Pladeco), planes estratégicos y planes reguladores. Ese proceso de elaboración sigue un curso distinto al de la gestión presupuestaria, encontrándose algunas excepciones incipientes en este sentido, que con la rotación de autoridades municipales muestra discontinuidad.

En los municipios en que la planificación comunal es incipiente, los encargados de las direcciones y programas, que no son responsables de la administración y planificación, tienen una participación mínima y de carácter burocrática en las definiciones presupuestarias. La autoridad alcaldicia es muy relevante y la toma decisiones está muy concentrada en el Alcalde.

Siendo el presupuesto un instrumento en el que se concreta la voluntad política de las autoridades por avanzar en superar desigualdades, hasta ahora no ha sido considerado en relación a las estrategias impulsadas, tanto a nivel local como nacional, El presupuesto es el rector de la planificación y los instrumentos que tienen mucha importancia según ley, para la planificación de la comuna, la gestión interna y la del territorio, es decir, Plan Estratégico, Plan de Desarrollo Comunal y Plan Regulador, no necesariamente se relacionan en todas sus dimensiones con el presupuesto. Dado que en general y de manera conservadora, el presupuesto se reajusta según el Índice de Precios al Consumidor y no frente a la planificación de las políticas municipales. Una vez reajustado se redistribuirá a los departamentos y programas.

La definición de necesidades de aprendizaje en el manejo de los diversos instrumentos de planificación y sus aspectos metodológicos, por parte de los funcionarios municipales, es de urgencia, más aún, que quiénes llevan a cabo este proceso deben incorporar a sus prácticas el manejo financiero y estadístico.

En ese sentido, la incorporación de una perspectiva de género a la planificación es compleja y en la medida que no saben cómo abordarla es más fácil omitirla, por lo que suele pasar que en esta visión de desarrollo que se está construyendo colectivamente, no se contempla la situación y posición de las mujeres y quedan subsumidas en los problemas generales de la comuna. Debido a lo anterior, es posible encontrar planes de desarrollo que no consideran la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres como un eje relevante del quehacer municipal o la radican sólo en el área social, no constituyendo parte integral de la gestión. Por lo tanto, aún cuando hubiese un correlato entre la planificación y el presupuesto esto no afectaría la distribución de los recursos entre ambos sexos.

Respecto a los Pladeco, se han encontrado una serie de problemas que influyen en que la perspectiva de género no esté incorporada en la visión de desarrollo[5]:

- No consideran las opiniones y las necesidades de los habitantes de la comuna de acuerdo al sexo y la ocupación de hombres y mujeres.
- Consideran los datos estadísticos sin desagregación por sexo, aún cuando incorporan en sus diagnósticos información estadística realizada desde el nivel central, como las encuestas de hogares, pero salvo en el caso de las jefaturas de hogar, no incorporan mayor diversidad en la información.
- No incorporan el principio de igualdad o de equidad entre los géneros como eje del plan, como objetivo estratégico o específico.
- En cuanto a proyectos de inversión real, no existen propuestas para incrementar la igualdad de oportunidades de las mujeres.
- Baja participación de la comunidad en la aprobación del Plan y por ende esta es inexistente en los mecanismos de evaluación.
- La mayoría de los profesionales, técnicos y consultores que trabajan en el diseño de instrumentos de planificación comunal y del territorio, no incorpora la dimensión de género al proceso.

[5] Temas Sociales Nº29. "Espacio local y políticas de género". Boletín del Programa Pobreza y Políticas Sociales de SUR. Enero, 2000

Por otra parte, la planificación de la acción social no contempla diferencias entre hombres y mujeres, sino que debe generar acciones integrales, entendiendo por ello el trabajar territorialmente donde la unidad básica es la familia y partir de ahí se trabaja entonces con los distintos actores que la componen. Esta supuesta neutralidad, se expresa en argumentos "que todos los habitantes son iguales y no se puede discriminar a favor de las mujeres, porque se discriminaría a los hombres" o que "al instalar un programa para todos, se está trabajando por mejorar la calidad de vida de toda la comunidad" y que son las reacciones inmediatas frente a propuestas básicas para disminuir las desigualdades entre hombres y mujeres. Esta postura podría ser adecuada si estuvieran dadas las condiciones para trabajar integralmente desde la perspectiva de género en el territorio, sin embargo, lo que se busca es saltarse esta perspectiva diferenciadora en un afán igualador que desconoce las necesidades específicas de la población y por ende no reconoce las características de la subordinación de las mujeres. Enfoque neutral que es muy valorado por los funcionarios y que se asienta en la creencia que las políticas hacia las mujeres podrían ser discriminadoras hacia los hombres, que hay ausencia de desigualdades entre hombres y mujeres y que de esa forma aportan al mejoramiento de la calidad de vida de toda la comunidad.

La Normativa municipal

Uno de los elementos centrales a tener en consideración, será saber si están consignados en las normativas, los mecanismos que puedan permitir cambios. En el caso de Chile, la existencia de una función determinada por la Ley Constitucional de Municipalidades, que define la incorporación de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres es relevante, pero esta debe estar incorporada en la visión de desarrollo comunal y en la misión municipal, para que se refleje en el presupuesto municipal o para iniciar acciones de este orden.

La elaboración de instructivos y normas claras internas que obliguen a desagregar la información por sexos, categorizar los ingresos y egresos como una herramienta que permita señalar en que aspectos o en que dimensiones de la planificación se incorporará enfoque de género.

En el caso que los proyectos municipales estén sustentados por una lógica de proyectos anuales, es importante cautelar con normas claras, cuales son las asignaciones para hombres y mujeres.

Recursos focalizados

Es difícil obtener información respecto al gasto destinado a proyectos y/o programas focalizados para mujeres o con perspectiva de género, dificultad que en parte está dada por el tratamiento de las cuentas en el presupuesto. Es decir, en algunas comunas, como Quillota, los gastos destinados a mujeres se registran en la cuenta de Inversión Regional, ya que se presentan como fuentes de financiamiento el SERNAM, SENCE (Servicio Nacional de Capacitación para el Empleo) y DIGEDER (Dirección General de Deportes); a diferencia de otras comunas en que se considera como una transferencia hacia las oficinas encargadas de la mujer (Concepción), o los programas con SERNAM, dado que los proyectos son manejados por estas unidades.

Cuando es posible obtener información respecto a los recursos focalizados hacia mujeres es posible constatar que estos constituyen porcentajes mínimos, tanto dentro del total de la inversión realizada, como de los egresos totales del municipio. Así se observa en el caso de los egresos referidos al Programa dirigido a Jefas de Hogar de las Municipalidades de Los Andes (7,9 millones de pesos) y Concepción (16 millones) para el año 1999, éstos no constituyen un porcentaje superior al 0,1% de los egresos.

Por otra parte, las transferencias realizadas por el municipio se encuentran dirigidas a subsidios y programas de desarrollo social y no necesariamente focalizados hacia las mujeres. Estos subsidios, si bien son recibidos en porcentaje importante por las mujeres, como el Subsidio Único Familiar, van en beneficio directo del grupo familiar y no destinado a superar las desigualdades de género, por lo que las mujeres operan en este caso como intermediarias entre el Estado y la familia o la comunidad, pero no son las beneficiarias directas de este beneficio.

Entre las limitaciones que tiene el desarrollo y permanencia de programas focalizados está la visión por parte de las autoridades alcaldicias sobre el aumento de las exigencias de recursos propios municipales. Estos no necesariamente implican aumento de las asignaciones por parte del municipio de año en año y luego que el Programa central se cierra, la permanencia de la iniciativa en cada municipio es improbable.

Recursos Humanos y cultura funcionaria

Otro aspecto que es necesario analizar en relación a distribución de recursos entre hombres y mujeres se refiere a los recursos humanos del municipio. Con los antecedentes encontrados se pueden analizar tres dimensiones en este ámbito: el tipo de contrato de ambos sexos, asignaciones diferenciales de salarios para hombres y mujeres y diferencias de género en la capacitación.

Respecto a los ingresos se obtiene en la mayoría que tienen en promedio ingresos más bajos que los hombres (independientemente del tipo de contrato que tengan). Lo que tiene su explicación en la ubicación de las mujeres, tanto en términos de escalafones como de grados[6] . Ellas tienden a ubicarse en menor proporción que los varones en los escalafones directivos y de jefaturas, así como en grados más bajos en relación a los varones, independiente de sus niveles de calificación. Es esta ubicación en los grados la que determina su remuneración, es decir, dentro del municipio no existe una política discriminatoria, pero la práctica opera en este sentido por cuánto a pesar de los altos niveles de calificación de las mujeres funcionarias éstas no acceden en general a los grados más altos, ni a la toma de decisiones y, por lo tanto, sus remuneraciones son menores.

Se observa un alto interés de las mujeres por capacitarse y mejorar su calificación, así como de las políticas municipales impulsadas en este sentido, principalmente en lo referido al horario en que se realizan los cursos. Antes estos horarios podían tomar sólo una hora de trabajo y la otra debía hacerse fuera de la jornada laboral. Dado que los cursos en que querían participar mayoritariamente las mujeres eran de larga duración y las dificultades que ellas

[6] Para más antecedentes ver: Provoste y Guerrero "Igualdad de Oportunidades en el Empleo Municipal". Instituto de la Mujer. 1995.

tenían derivadas de su doble rol laboral y doméstico, se hizo una modificación aportando el municipio dos horas dentro de la jornada de trabajo y el personal una hora, de tal manera de concluir los cursos en menor tiempo y facilitar así la participación de las mujeres[7].

Se pudo observar en el estudio, que existen diferencias en las actividades desarrolladas por hombres y por mujeres, en que se dividen en cursos masculinos y femeninos, a excepción de aquellas vinculadas con la administración municipal en que ambos sexos participan de manera equitativa. Lo que refuerza las diferencias entre hombres y mujeres manteniendo la segregación ocupacional y, por lo tanto, la ubicación de ambos sexos en el empleo municipal.

Otro elemento importante en el ámbito de los recursos humanos es el que dice relación con la cultura funcionaria. Los/as funcionarios/as municipales cumplen funciones normadas, siendo su responsabilidad responder a lo que está expresamente señalado a través de instructivos, reglamentos o decretos. La incorporación de perspectivas innovadoras en el quehacer como la equidad de género o el fomento de la participación social aparecen como una tarea que queda fuera de sus funciones y los requerimientos en este sentido son vistos más bien como intervencionismo, aún cuando en la Ley Orgánica de Municipalidades, se señala expresamente que es deber del municipio "la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres".

Lo anterior se vincula a las carencias de instancias de formación y traspaso metodológico sobre la perspectiva de género que permitan superar los prejuicios presentes en funcionarios y funcionarias, así como también generar herramientas que permitan operativizarla. Existe dificultad para acercar esta perspectiva a las prácticas cotidianas municipales. Muchas veces los equipos tienen una visión sobre el tema de género en hombres y mujeres, vinculada a las complicaciones que implica para el trabajo municipal abrirse al tema. Innovar en la gestión municipal es amenazador y no siempre encuentra correspondencia en las capacidades desarrolladas por los funcionarios y funcionarias para enfrentarlas. Sumando a ello la creencia de que el presupuesto municipal hay que resguardarlo como un documento privado, lo que atenta contra la transparencia pública y dificulta el control ciudadano respecto a la acción municipal.

Control social de la gestión pública y rendición de cuentas, avances hacia la construcción de presupuestos participativos

Las experiencias de presupuestos participativos[8] en el país son casi inexistentes y cuando se han puesto en práctica algunas iniciativas se refieren a fondos pequeños que sirven más bien como aprendizajes en este campo entre los ejecutores de los programas y sus destinatarios. A ello se suma que las limitaciones de la estructura presupuestaria municipal no permiten definir de manera democrática las asignaciones de recursos para un determinado proyecto, por lo que sólo se puede discutir la manera en que éstas se gastan. Esto se explica por la limitada discrecionalidad con que cuenta la autoridad municipal para intervenir en las definiciones presupuestarias, tanto en términos de ingresos como de egresos municipales. En

[7] Temas Sociales Nº24. "Administración municipal y políticas de igualdad de oportunidades. El caso de Los Andes". Boletín Informativo del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR. Julio, 1999.*it*

[8] Tarso Genro y Ubiratán de Souza "Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre". Argentina, 1998

el ámbito de los gastos e inversiones municipales tendrá discrecionalidad para determinar recursos para programas de fomento de grupos sociales, para proyectos financiados con recursos propios como asfaltado, construcción de sedes comunitarias, multicanchas, plazas y parques, equipamiento urbano, entre otros, mientras que en el gasto interno del municipio, dado que la mayor parte de los recursos corresponde a sueldos y éstos están definidos por ley, el ámbito en que la autoridad municipal puede incidir se refiere a contrataciones a honorarios, capacitación de funcionarios, contratación de estudios, gastos de representación, entre otros[9].

Si la dimensión menos frecuente en el ejercicio de la ciudadanía activa es el control social de la gestión pública, la que está referida a la existencia de mecanismos de evaluación, fiscalización y/o cuentas públicas que permiten exigir compromisos contraídos con la comunidad o si existen canales y medios efectivos para denunciar y/o sancionar actos de agentes públicos que comportan discriminación de género. Es coherente, que los instrumentos de este tipo, creados por las municipalidades o demandados por la ciudadanía son casi inexistentes o muy débiles.

En el caso de la ejecución presupuestaria, los procesos de rendición de cuentas desde el municipio se refieren a la cuenta pública realizada por el alcalde, que llega a los concejales y consejeros y algunos/as dirigentes/as de la comunidad, pero que no involucra una rendición real de las acciones realizadas y los montos gastados, ni la manera en que se gastaron. Existen iniciativas que muestran indicios o búsquedas de formas de participación de la comunidad, como la elaboración y entrega masiva a la ciudadanía en Chiguayante de un periódico con la cuenta pública[10]. En el caso de Rancagua, el año 1998 y 1999 se realizaron jornadas de trabajo con la comunidad de acuerdo a las líneas estratégicas del Plan de desarrollo comunal para la rendición de cuentas públicas, con una amplia y masiva convocatoria.

Es importante resaltar que en ningún caso se contemplan mecanismos específicos de control de la gestión pública vinculados a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

En general, hay ausencia de mecanismos de participación ciudadana en la elaboración y aprobación de los presupuestos municipales. Sin embargo, existen algunos avances en este sentido como la experiencia interesante de elaboración participativa del presupuesto es la que lleva adelante la Municipalidad de Rancagua a partir del Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE), para lo cual han utilizado como estrategia la conformación de seis mesas de trabajo compuestas por dirigentes/as de las unidades vecinales de la comuna. A cada una de estas mesas se le asigna una cantidad de recursos a partir de los cuales los dirigentes y dirigentas definen los programas y proyectos que se ejecutarán en el sector, los cuales son presentados al Concejo el que en la mayoría de los casos ratifica las decisiones tomadas. Si bien esta experiencia es interesante en términos de participación en general, desde una perspectiva de género no fue posible conocer la composición de las mesas de trabajo para analizar la participación de hombres y mujeres y el cómo se incorpora esta perspectiva en los proyectos priorizados.

[9]Nelson Herrera, Presupuestos Municipales. Igualdad de Oportunidades en el Quehacer Municipal, Manual N°11, Serie Manuales Didácticos, Asociación Chilena de Municipalidades, 2000

[10] La cuenta pública es cada vez más un requisito para ser evaluado positivamente en la Gestión, pero es necesario evaluar las formas en que esta se realiza y como se entrega o se reproduce hacia la comunidad, así como se recogen las observaciones de la comunidad a ésta.

Junto a lo anterior se constató que no hay participación del Consejo Económico y Social en ninguna de las instancias de toma de decisiones relativas al presupuesto.

Si bien la rendición de cuentas públicas no es un ejercicio común a los municipios estudiados, tampoco se encuentran expresiones de miradas críticas del comportamiento del gasto público y de los procesos de inserción del análisis de género en el mismo por parte de la ciudadanía. Desde el movimiento de mujeres hasta ahora no ha habido un esfuerzo en este sentido y las acciones de control ciudadano impulsadas se han referido más bien a la existencia o no de programas, cobertura de los mismos o existencia de voluntad política, pero no se ha traducido en una revisión de los recursos públicos. En este sentido, la generación de capacidades ciudadanas en la comunidad no contienen la mirada sobre el gasto público, ni elementos de análisis de género siendo éste un desafío pendiente.

Propuesta de Indicadores de Género

Indicadores de género

"Usando el término en un sentido amplio, los indicadores de género son los que dan cuenta de desigualdades sociales ligadas a la construcción cultural de los géneros masculino y femenino en distintas esferas de la vida en sociedad y en distintas etapas del ciclo vital de las personas y las familias, así como a los procesos de cambio de dichas desigualdades. En la gestión municipal, se entenderá por indicadores de género, los que dan cuenta de metas y procesos de gestión destinados a ampliar las oportunidades de las mujeres, a nivelar responsabilidades y derechos entre ambos sexos y a incidir sobre los factores que reproducen las desigualdades entre hombres y mujeres."[11]

Tres tipos de indicadores de género se pueden construir en el ámbito municipal:

- los referidos a las políticas comunales, que son aquellos que nos permiten medir las brechas de género en la comuna, junto con las estrategias generales del municipio, teniendo en cuenta las de los servicios públicos comunales y descentralizados para superarlas;
- los relacionados con la gestión municipal y que posibilitan mediciones de los avances de los servicios, en la calidad, acceso, oportunidad y productos que entrega el municipio para hombres y mujeres, como los referidos a procesos y recursos y,
- los indicadores de control ciudadano por parte de las mujeres organizadas y que miden la capacidad municipal de desarrollar experiencias democratizadoras.

Al evaluar los tres ámbitos señalados, las diferencias entre uno y otro o su complementariedad, permitirá obtener una visión real de las estrategias emprendidas para superar la inequidad de género, junto con dar la posibilidad a los/as ciudadanos/as para influir en la gestión municipal, avanzando desde una mirada que observa los problemas presentes en la comuna a una que observa la gestión del organismo que administra el territorio.

[11] Patricia Provoste, "Propuesta para la discusión al Sistema Nacional de Indicadores Municipales, SINIM". Sernam, 1999.

Otro elemento a tener en cuenta es la pertinencia de las mediciones a realizar en la gestión municipal, ya que hay mucha información que tiene relación con el desarrollo comunal y que es parte de la acción de instancias regionales o nacionales que no tienen incidencia en los municipios. En este sentido, separar indicadores de gestión municipal, de indicadores de gestión comunal permitirá definir estrategias específicas y poder establecer criterios de trabajo más eficientes desde el municipio en contextos determinados.

En el ámbito de la gestión municipal y específicamente en el presupuestario, la definición de indicadores tiene como función hacer visibles las diferencias en la distribución de los recursos para hombres y mujeres desde el Municipio, así como dar cuenta desde las finanzas, de los cambios generados a lo largo del tiempo a partir de las acciones que el municipio emprende. Ello implica, avanzar en mediciones que permitan evaluar que las distintas acciones emprendidas sean coherentes entre el logro de objetivos y el uso de los recursos,(eficacia y eficiencia). Lo que tanto en programas de carácter nacional o regional, es evaluado parcialmente y en general sólo se evalúan actividades y resultados de acuerdo a montos de inversión social específicos, que además muchas veces son considerados gasto.

Con la visibilización de las diferencias en la asignación de recursos será posible demostrar las deficiencias en la planificación comunal en términos de asegurar igualdad de oportunidades a hombres y mujeres ofreciendo una ayuda para la toma de decisiones en este sentido.

Por otra parte, el contar con estos indicadores constituye también una herramienta para la sociedad civil, que le permita hacer seguimiento de las políticas municipales y un control efectivo de la gestión y la asignación de los recursos y para las mujeres en particular, hacer un control sobre los acuerdos y compromisos adquiridos, tanto en la arena política, como en la de la planificación del desarrollo comunal, respecto a calidad de la atención, respuesta a demandas específicas y definición de recursos para las mismas.

Dadas las dificultades señaladas para conseguir información desagregada por sexos, la propuesta que sigue contempla aquellos indicadores que es posible elaborar con los datos existentes hoy en los municipios y otros que parecen relevantes, pero para los cuales es preciso procesar la información necesaria. Se han consignado indicadores de gestión, referidos de los instrumentos de planificación comunal y planificación estratégica municipal, por la necesidad de avanzar en la coherencia entre los instrumentos y poder observar si desde las visiones estratégicas hasta las evaluaciones se concretan las voluntades políticas de superar las desigualdades entre hombres y mujeres.[12]

Por otro lado, es importante avanzar en el debate sobre la construcción de indicadores y su utilización, ya que muchas veces estos no son asumidos por ser riesgosos políticamente para las autoridades electas. Requiere además de un trabajo riguroso en la construcción de alianzas, para su implementación, ya que si bien desde las ciudadanas pueden ser utilizados para dar seguimiento a la acción, requieren ser implementados en cada instancia municipal, especialmente en planificación y finanzas, para que los operadores hagan el seguimiento a sus acciones y de esa manera evidencien –lo negado-, las discriminaciones de género que se hacen visibles al estudiar estos instrumentos, operacionalizar la perspectiva de género, definir variables o características a analizar y sus indicadores respectivos.

[12] Para cada contexto se hará necesario procesar información adicional o reconocer cuando no exista información cual habrá que recoger para poder realizar un determinado análisis.

Propuesta de Indicadores para la Gestión Municipal

Gasto Social	
Indicador posible con la información disponible:	Indicador que requiere procesar información adicional
1. Porcentaje de recursos de programas focalizados para mujeres. *Información necesaria:* Monto de recursos de los programas focalizados hacia mujeres sobre el total de egresos, el total de la inversión y el total de los recursos gastados en programas sociales. *Objetivo*: dar cuenta de los recursos municipales asignados específicamente al trabajo dirigido a mujeres en la comuna, dada la situación de desigualdad en que se encuentran y que permitirá avanzar hacia la equidad de género.	**2. Porcentaje de recursos destinados a programas sociales diferenciados por sexo** *Información necesaria:* monto total de los recursos destinados a programas sociales según sexo, sobre el total de recursos dirigidos a este ítem. *Objetivo*: Dar cuenta de la distribución de los recursos municipales destinados a hombres y mujeres.

Recursos Humanos
Indicador posible con la información disponible:
3. Diferencias salariales según sexo *Información necesaria*: porcentaje de remuneraciones promedio de hombres y mujeres por planta de personal. *Objetivo:* Conocer la distribución de recursos entre funcionarios y funcionarias y las brechas salariales entre ambos. **4. Proporción de recursos de capacitación destinados a hombres y mujeres** *Información necesaria*: monto promedio de recursos destinados a capacitación por sexo. *Objetivo:* Dar cuenta de la priorización municipal en el acceso a capacitación y, por lo tanto, a las posibilidades de ascender en la carrera funcionaria.

Ingresos	
Indicador posible con la información disponible:	Indicador que requiere procesar información adicional
5. Aporte diferenciado de hombres y mujeres a los ingresos propios permanentes del municipio *Información necesaria:* Porcentaje de recursos ingresados al municipio según sexo por concepto de impuesto territorial, permisos de circulación, patentes municipales, derechos de aseo, derechos varios, multas e intereses y otros, sobre el total de los ingresos propios permanentes. *Objetivo:* Visibilizar el aporte de las mujeres a los ingresos del municipio	**6. Valoración económica del aporte que realizan las mujeres al trabajo municipal** *Información necesaria:* Horas de trabajo que aportan las mujeres a la ejecución de un determinado programa o proyecto social, valorada monetariamente, sobre el costo total del proyecto. *Objetivo:* Valorar el costo real de los programas sociales en que participan las mujeres y avanzar en mecanismos reales de reconocimiento de su participación social.

Planificación
Indicador posible con la información disponible:
7. Existencia de perspectiva de género en la planificación del desarrollo comunal *Información necesaria:* Existencia de variables, indicadores y supuestos de género en el diagnóstico comunal, en la evaluación del contexto, en la misión institucional, las líneas de acción y estrategias, en los recursos asignados a programas, proyectos y actividades, en el seguimiento y evaluación de los resultados. *Objetivo:* Medir el grado en que se considera la situación de desigualdad de hombres y mujeres en el plan de desarrollo comunal y los lineamientos propuestos por el municipio para superarlos.

Planificación Urbana

Indicador posible con la información disponible:

8. Existencia de perspectiva de género en la planificación del desarrollo urbano

Información necesaria:
Existencia de variables, indicadores y supuestos de género en los instrumentos de planificación y regulación urbana

Objetivo:
Evaluar las consideraciones de género que existen en los instrumentos de regulación del desarrollo urbano de la comuna.

9. Existencia de mecanismos de participación ciudadana en el desarrollo de espacios públicos

Información necesaria:
programas que consideran a mujeres y hombres para la toma de deciones sobre readecuación del espacio público, construcción de espacios culturales o existencia de propuestas de espacio público que incorporen perspectiva de género en su instalación.

Objetivo:
Evaluar la participación de las mujeres y los efectos sobre hombres y mujeres de las consideraciones de género de los programas de readecuación de espacio público

---

Control Social y Rendición de Cuentas

Indicador posible con la información disponible:

10. Existencia de mecanismos de rendición de cuentas.

Información necesaria: Si existen o no canales o instancias que den cuenta del gasto municipal y permitan emitir opiniones desde la ciudadanía al respecto.
Objetivo: dar cuenta de la voluntad política del municipio para promover la participación de las mujeres y la comunidad en la toma de decisiones respecto a la distribución de los recursos.

11. Existencia de control social sobre los recursos asignados para superar discriminación de género

Información necesaria:
instancias y mecanismos, creados por las mujeres organizadas para fiscalizar el uso de los recursos y su distribución entre hombres y mujeres.
Objetivo:
Formalizar desde la sociedad civil los espacios o mecanismos para controlar la distribución de recursos

---

Consideraciones Finales

El contexto de modernización de la gestión municipal contiene potencialidades para la participación ciudadana, pero no siempre están presentes los principios de rendición de cuentas, transparencia y/o control social de la gestión pública. Hay un camino iniciado, que se expresa ya en la voluntad de los municipios participantes en este estudio por avanzar en este sentido y superar las limitaciones de una cultura política en el Estado y en la sociedad civil chilena, que no recoge estas dimensiones en su práctica, aún cuando se está frente a intentos de cambio respecto a la participación social.

Los planteamientos y constataciones realizadas, avalan la idea de que la falta de reconocimiento de la acción municipal hacia las mujeres y la ausencia de perspectiva de género en los instrumentos de planificación, ejecución y control presupuestario, son un impedimento en el avance de la equidad de género y el principio de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres. Ello significa que existe una distancia considerable a salvar desde el punto de vista de la gestión pública y un desafío en los procesos de modernización y descentralización del Estado.

El presupuesto como un instrumento de democratización

La democratización de la gestión municipal va de la mano con la posibilidad de hacer participativa las decisiones en los instrumentos rectores de la planificación. En ese sentido, así como se utilizan instrumentos y mecanismos para que la comunidad participe en el diseño de los planes de desarrollo comunal, se hace necesario crear las metodologías para que la ciudadanía pueda manejar la información financiera que sustenta la gestión municipal, para participar con fluidez en la definición y control de los recursos municipales.

Para ello se requiere readecuar las estructuras presupuestarias de manera de hacer visibles las distintas asignaciones a los programas sociales diferenciando al interior de ellos los recursos asignados a programas dirigidos a mujeres y a otros beneficiarios de la acción municipal. Se precisa desarrollar un tipo de alfabetización en este campo, que permita a los distintos actores relacionados con la política municipal la lectura de las cuentas municipales y que fortalezca un aprendizaje en este terreno.

Por otra parte, la construcción de indicadores de género en el campo presupuestario, por parte de la ciudadanía, facilitará el seguimiento de la distribución de recursos en el tiempo, así como analizar su incidencia en la visibilización de la situación de desigualdad de las mujeres y el logro de la equidad de género a nivel local.

Información y planificación

Al observar las limitaciones encontradas en este estudio, como para el desarrollo de políticas con perspectiva de género, se constata la necesidad de promover metodologías en el campo estadístico e informático, que permitan avanzar en bases de datos expeditas en cada municipio, que contengan información desagregada por sexo, actualizada y que posibiliten los cruces con los antecedentes financieros en los municipios.

Este requisito permitirá además relacionar la información demográfica sobre los hombres y mujeres de la comuna y las características de su inserción en el desarrollo

productivo, territorial, social y organizacional, junto a los antecedentes desagregados por sexo, provenientes de los diversos programas y las acciones implementadas en el nivel comunal.

Respecto a la información estadística, se deberán recoger las informaciones de los distintos sistemas de información, con que cuenta cada municipio. Lo que si bien, es insuficiente para hacer un análisis de género riguroso, permite tener un punto de partida para generar bases de datos municipales desagregadas por sexo, que no implica un sistema adicional de información, sino complementar los antecedentes con una perspectiva de género sobre la realidad comunal.

La necesidad de bases de datos está estrechamente relacionada con los avances que es posible realizar en el diseño, implementación y evaluación de los instrumentos de planificación comunal. Al no existir diagnósticos que permitan dar cuenta de las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, se da una situación de ceguera de género que desde los inicios no incorpora la equidad entre hombres y mujeres, aún cuando esté discursivamente expresado por las autoridades municipales y gubernamentales. Mientras no sea parte de la visión estratégica del desarrollo comunal, de la misión municipal, los objetivos, líneas estratégicas y partidas presupuestales y no exista coherencia entre la planificación comunal y de la inversión municipal, no existirán bases para iniciar procesos de elaboración de presupuestos sensibles al género, en que se evidencie la conjugación los Planes de Desarrollo Comunal y el Plan de Inversión Municipal, no será eficiente y coordinada la acción de las distintas unidades municipales y de los distintos servicios públicos centralizados que actúan a nivel comunal.

En este sentido, se hace necesario en un camino de democratización de la gestión municipal, el fortalecimiento de espacios de diálogo, intercambio y generación de empatía con el tema, con aquellos que toman las decisiones sobre los recursos y tienen bajo su responsabilidad la definición política de las estrategias municipales. Asimismo, cabe acordar una lógica general de gestión municipal con perspectiva de género, que no esté situada en espacios especializados en mujeres, ya que de lo contrario se mantienen recursos sustentados en la voluntad política del gobierno comunal de turno, más que en una distribución de recursos con este fin. Desde esta perspectiva, la información desagregada por sexos de la acción municipal, permite reconocer la inversión total en las mujeres de la comuna y no invisibilizarla.

Focalización de los recursos

Aún cuando es claro que los municipios constituyen un espacio privilegiado para la implementación de las políticas sociales, no es menos cierto que la gestión de los programas sociales focalizados hacia las mujeres está supeditada a los recursos provenientes del nivel central, programas que no siempre pueden ser mantenidos en el tiempo, a pesar de que exista voluntad politica en las autoridades municipales.

Desde una perspectiva de equidad de género cabría esperar que los recursos se distribuyeran de manera equitativa entre hombres y mujeres en los diferentes programas que se implementan, sin embargo, dada la situación de desigualdad y discriminación en que aún se encuentran un número importante de mujeres, es preciso mantener programas focalizados que permitan apoyar a estas mujeres, los que deberían mantenerse hasta que esta situación se supere.

Los propósitos de las políticas hacia las mujeres en el territorio deben evitar desarrollos

desiguales entre uno y otro grupo, para lo cual es relevante la coherencia de objetivos en conjunto con el refuerzo de los recursos.

Valoración del trabajo social de las mujeres

Casi toda la acción municipal, está asentada en la idea de que éste es el ámbito más cercano a la gente, sin considerar que quienes se relacionan preferentemente con la municipalidad son las mujeres y qué son éstas las que tienen un papel mediador entre el gobierno local y la familia. El aporte que hacen las ciudadanas en tiempo o en horas trabajadas a los distintos programas municipales debiera ser valorado al momento de diseñar y evaluar los mismos, ya que este aporte constituye recursos adicionales que son ahorros -en recursos humanos y financieros- para el municipio y que al monetarizarlos podrían convertirse en parte importante de los costos de los programas.

Esta valoración implicará un paso relevante en el reconocimiento social del trabajo comunitario de las mujeres en el desarrollo local y se constituye para las organizaciones sociales de la comuna en un instrumento poderoso de negociación y lobby para la consecución de recursos municipales, para las negociaciones políticas, al mostrar la capacidad o el aporte de las mujeres al desarrollo de un determinado proyecto o programa.

Gestión de recursos humanos y capacitación

Parte del proceso de modernización del Estado está estrechamente vinculado al aumento de capacidades en los/as funcionarios y funcionarias municipales. El desarrollo de instancias de formación en una perspectiva de género en el campo de la generación de instrumentos que vinculen diferentes ámbitos de la gestión municipal con la elaboración presupuestaria es parte de este proceso. En este sentido, más allá de los municipios en cuestión se requiere avanzar en políticas interinstitucionales de capacitación, promovidas y coordinadas por instancias como Subdere, Sernam, Asociación Chilena de Municipalidades y Dipres, así como sus instancias gremiales.

En esta área, resulta imprescindible diseñar y poner en marcha un conjunto de estrategias educativas que contemplen la detección de necesidades de aprendizaje en este ámbito y la elaboración de material que permita desarrollar capacitaciones sobre gestión municipal y los diferentes instrumentos de planificación y control con esta perspectiva.

La generación de un currículum especializado para el área municipal que contenga género en la gestión municipal, que aborde como campo privilegiado la planificación estratégica y presupuestaria, es uno de los requisitos para instalar en la gestión municipal la innovación que implica el principio de igualdad de oportunidades. Por otra parte, se deben generar convocatorias amplias a los funcionarios y funcionarias de distintos niveles para participar en este proceso, de manera de evitar que la sensibilidad de género radique en autoridades que pueden ser removidas y que se genere "una especialidad de mujeres" circunscrita a un determinado ámbito.

En este punto se debe considerar también la gestión interna de los recursos humanos bajo la premisa de que el municipio debe "hacer para adentro lo que intenta generar hacia afuera", es decir, en la gestión de los recursos humanos se debe incorporar una perspectiva de equidad de género que asegura igualdad de acceso y resultados a hombres y mujeres respecto a la contratación, remuneraciones, capacitación, promoción y beneficios sociales.

El aporte de las mujeres al desarrollo de las políticas públicas con enfoque de género

El avance en el desarrollo de indicadores de género para la institucionalidad pública, en sus distintos niveles, es un desafío que de asumirlos, los diversos gobiernos tendrán herramientas para demostrar sus avances en los compromisos hacia la equidad de género, tanto en el plano de los nacionales. como de aquellos signados en el ámbito internacional.

Permitirá dar cuenta de la superación de brechas de género en distintos ámbitos, así como dar cuenta de manera más precisa de las inversiones sociales que realicen. Y, por último les entrega una oportunidad para demostrar los grados de democratización de la gestión pública con equidad de género

Desafíos para el movimiento de mujeres

Construir argumentos que sustenten esta visión de la gestión y avalen el interés de las mujeres en esta perspectiva es un paso para hablar de perspectiva de género, aún cuando ello tiene limitaciones, en tanto que argumentar en el campo financiero contiene un gran potencial, pero es necesario aprender a hacerlo. Por ejemplo, la mayoría de las veces, cuando se instala iluminación, teléfonos o mejores formas de acceso entre un territorio y otro, los funcionarios municipales se preguntan en qué afecta de manera distinta a hombres y mujeres esa instalación. En este ejemplo, los argumentos pueden ser referidos a seguridad o proximidad para las mujeres, pero será preciso generarlos para que permitan dar cuenta de ese beneficio diferenciado para poder incidir en la distribución de los recursos.

Las lecturas y análisis del presupuesto desde una perspectiva de género son sin duda un paso crucial para diseñar presupuestos sensibles al género. Pero además se constituyen en un instrumento central para reconocer y revalorizar las dimensiones en que aportan las mujeres al desarrollo comunal. Por otra parte, el liderazgo de las mujeres en este campo afirmará liderazgos sociales y políticos.

Uno de los elementos más relevantes de esta acción es que permite al movimiento valorizar monetariamente el trabajo voluntario de las mujeres y no dejarlo limitado a acciones de buena voluntad vinculadas al rol materno y al subsidio invisible de las políticas sociales en su implementación. En suma le pone nombre y cantidad a los aportes de las mujeres y transforma en un instrumento de presión política relevante.

Para las mujeres organizadas la lectura presupuestaria es una tarea urgente, ya que el seguimiento de programas o proyectos sociales, que son la expresión de las políticas nacionales, más allá de su cobertura debe tener expresión presupuestaria, lo que demuestra mayores capacidades de lobby y acción política a favor de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres.

Bibliografía

Budlender, Debbie y Sharp, Rhonda.(2001). "Cómo realizar un análisis de presupuesto sensible al género. Investigaciones y prácticas contemporáneas". Secretaría de la Mancomunidad Británica. Ausaid. Traducción. Lima, Perú.

Carrasco, Rosalba.(2000). "Las mujeres y la distribución de los recursos". En De poderes y saberes, Debates sobre reestructura política y transformación social. Memoria del II Seminario Regional. Dawn-Repem. Montevideo, Uruguay.

Elson, Diane. (1997) "Gender-Neutral, Gender-Blind, or Gender Sensitive Budgets?: Changing the conceptual framework to include Women's Empowermente and the Economy of Care". Commonwealth Secretariat, London.

Esim, Simel, (1999) "Gendered Budgets for Latin America; A reality in the making". ICRW.

Esim, Simel, (2000) "Iniciativas de presupuestos para América Latina y el Caribe con enfoque de género". VIII Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe, Beijing más cinco. Lima, Perú.

Faúndez, Alejandra. (1998) Editora. Los indicadores sociales de género. Una propuesta desde el control ciudadano. FLACSO-CEDEM. Santiago, Chile.

Galvez P, Thelma (1999). Indicadores de Género para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 y la Plataforma de Acción de Beijing. CEPAL. Santiago, Chile.

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 18.695.

MIDEPLAN, Documentos de Información Comunal: Los Andes, Quillota, Rancagua, Concepción, Chiguayante, Hualqui, El Bosque, Cerro Navia, Isla de Maipo. CASEN, 1998.

Nilufer Cagatay, Keklik Mümtaz, Radhika Lal, James Lang, (2000). "Budgets as if people mattered: Democratizing macroeconomic policies". UNDP, Nueva York.

Noé, Marcela y Provoste, Patricia. (1997) "Modernización de gestión pública: igualdad de oportunidades para usuarios y usuarias", Programa de Capacitación a Funcionarios Públicos, SERNAM.

Patricia Provoste, (1995) "La construcción de las mujeres en la política social". Instituto de la Mujer. Santiago, Chile.

PNUD, (2000) Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. Desarrollo Humano en Chile 2000. Santiago de Chile.

Provoste, Patricia y Valdés, Alejandra. (2000). "Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres". Sistematización de Experiencias Innovadoras. Informe Final. Fundación Nacional de Superación de la Pobreza y Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile. Santiago de Chile.

Provoste, Patricia, (1999). "Propuesta para la discusión al Sistema Nacional de Indicadores Municipales, SINIM". Sernam.

Serrano, Claudia. (1996) "Gobierno regional e inversión pública descentralizada". Colección de Estudios CIEPLAN Nº 42. Santiago de Chile.

Sistema Nacional de Indicadores Municipales SINIM (1998) Programa de Fortalecimiento Institucional, Subsecretaría de Desarrollo Regional. Santiago, Chile.

Temas Sociales Nº 24. (1999) "Administración municipal y políticas de igualdad de oportunidades. El caso de Los Andes". Boletín Informativo del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR.

Temas Sociales Nº29. (1999) "Espacio local y políticas de género". Boletín Informativo del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR.

Valdés, Alejandra y otros.(1999) "Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la Gestión Local". Manual Nº 12, Serie Manuales. Asociación Chilena de Municipalidades. Santiago, Chile.

Vargas, Virginia.(2000) "Presupuestos sensibles al género: las experiencias de América Latina." Lima, Perú.

ciscsa
CENTRO DE INTERCAMBIO Y SERVICIOS
CONO SUR ARGENTINA

UNIFEM

Red Mujer y Hábitat
de América Latina