



CIUDADES

PLANIFICANDO LA IGUALDAD

UNIDAD TEMÁTICA GÉNERO Y MUNICIPIO - RED DE MERCOCIUDADES
FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT EN URUGUAY - FESUR



Ciudades integrantes:

Buenos Aires	ARGENTINA
Mar del Plata	
Mendoza	
Resistencia	
Rosario	
<hr/>	
Belo Horizonte	BRASIL
Porto Alegre	
Río de Janeiro	
Sao Paulo	
<hr/>	
Asunción	PARAGUAY
Fernando De La Mora	
<hr/>	
Montevideo	URUGUAY
Paysandú	

Coordinación:

Intendencia Municipal de Montevideo
Comisión de la Mujer
18 de Julio 1360
2º piso – Departamento de Descentralización
Telefax: [598 2] 900 5655
E-mail: mmazzotti@piso2.imm.gub.uy
<http://www.montevideo.gub.uy/enred.htm>

Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR)
18 de Julio 1145, piso 8
Teléfono: [598 2] 902 2938 – 902 2939
Fax: [598 2] 902 2940
E-mail: fesur@chasque.apc.org

**SEMINARIO REGIONAL
CIUDADES PLANIFICANDO LA IGUALDAD
2 Y 3 DE AGOSTO DE 2001**

Realización gráfica: Glyphos
D.L.: 319.565/01

Índice

Presentación	9
LOS PLANES DE IGUALDAD COMO INSTRUMENTOS DE GESTIÓN PÚBLICA	13
Las políticas de igualdad en la gestión municipal <i>Soc. Rosario Aguirre</i>	15
Planes de igualdad: compromisos compartidos entre Estado y Sociedad Civil <i>Inv. Clyde Soto</i>	27
AVANCES DE PLANES DE IGUALDAD EN CIUDADES DEL MERCOSUR	37
Plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres 2001–2004 <i>Lucrecia Aranda</i>	39
Contribuciones a la elaboración del diagnóstico participativo Plan de Igualdad de Oportunidades de la ciudad de Mar del Plata <i>Lic. María Cristina Suarez, Lic. Laura B. Bucci</i>	49
Democracia en todos los planos El camino de Montevideo en la formulación de su primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos <i>Soc. Silvana Bruera, Soc. Mariana González</i>	73

LAS OFICINAS MUNICIPALES DE POLÍTICAS DE GÉNERO, SU APORTE ESTRATÉGICO	97
O papel estratégico dos organismos de governo de políticas de gênero <i>Tatau Godinho</i>	99
Presentación de la experiencia sanducera <i>Soc. Rosario González</i>	105
El desafío de construir espacios <i>Noemí Aumedes</i>	113

Presentación

Desde su constitución, la Unidad Temática Género y Municipio se ha propuesto crear un espacio de intercambio y coordinación entre ciudades de la Red de Mercociudades que potenciara las políticas municipales de género, ratificando así el compromiso de los municipios de la región, en convertirse en instancias de gobierno que den respuestas integrales a las necesidades de vecinas y vecinos.

Es en las ciudades donde se realizan las principales actividades económicas, sociales y culturales; el espacio urbano se ha convertido en las últimas décadas, en el lugar de los encuentros y desencuentros, donde las y los ciudadanos expresan sus inquietudes, desafíos y propuestas. Es por ello que el papel de los municipios se ha potencializado, convirtiéndose en referentes de la ciudadanía más allá de las tradicionales competencias urbanas.

Las políticas municipales propugnan por ciudades integradas y solidarias donde derechos y responsabilidades de los ciudadanos son reconocidos con criterios de equidad y justicia. Sin duda que los escenarios locales quedan acotados o potenciados por las políticas nacionales y regionales –cuanta mayor coordinación entre nación–municipios; espacios públicos–ámbitos privados, mayor impacto se logrará–, pero la capacidad para promover redes locales e intercambio de actores en el marco territorial, es específica de los gobiernos municipales.

Las políticas públicas hacia la equidad de género entonces, están integradas por el conjunto de programas y proyectos que, articulados entre sí y con las diversas esferas de la gestión pública, promueven oportunidades de desarrollo

de ciudadanías activas hacia las mujeres y cambios socioculturales en las identidades femeninas y masculinas orientados hacia la solidaridad y el respeto a las diferencias.

Las políticas de género ponen el acento en las relaciones sociales entre mujeres y hombres, en las pautas socioculturales que las condicionan y afectan, siendo sus destinatarios la ciudadanía toda. Pensemos en programas de educación inicial, en programas de apoyo a niñas y niños escolares o jóvenes, en programas de tercera edad; o en las diversas acciones culturales y educativas que se desarrollan desde un municipio; en cada una de ellas se estará promoviendo pautas de equidad de género o reproduciendo viejos estereotipos que sustentan roles asimétricos.

Las políticas de género desarrollan un enfoque que incide en el conjunto de las acciones municipales, son políticas que cruzan transversalmente la estructura orgánica y que por tanto requieren ser implementadas desde diversas esferas. Sin embargo, y dado que la administración pública posee escasa experiencia y trayectoria en el área, se requiere la creación de espacios institucionales especializados, que tengan a su cargo el desarrollo de iniciativas y propuestas, el análisis de la gestión, la prueba de metodologías apropiadas y la promoción de espacios de encuentro con las mujeres organizadas y las vecinas. Las «oficinas municipales de la mujer» denominadas de manera diferente según la ciudad y ubicadas en el organigrama en distintas posiciones, deben tener a su cargo la definición, planificación y seguimiento de los planes y programas que ejecutados de manera integral contribuyan a la equidad de género.

Por su parte, los Planes de Igualdad de Oportunidades, basados en una concepción integral de los derechos de mujeres y hombres, se han convertido en instrumentos eficientes para la incorporación de este enfoque transversal que promueve la equidad de género a partir de la diversidad de necesidades e intereses.

Los Planes de Igualdad de Oportunidades son entendidos como el producto de voluntad política municipal y consensos sociales donde los diferentes actores locales participan en la elaboración de los diagnósticos y las propues-

tas. Se convierten así, en herramientas que permiten avanzar en la construcción colectiva de relaciones sociales más equitativas y en instrumentos que contribuyen a la mejora de la calidad de la gestión municipal ya que las respuestas institucionales que se brindan se adecuan mejor a las expectativas de mujeres y hombres.

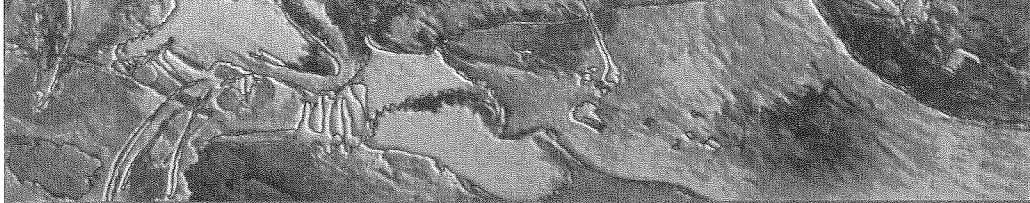
Las experiencias y el intercambio entre las ciudades participantes de la Unidad Temática ha producido avances en las políticas municipales, ha permitido evaluar estrategias y generar aprendizajes colectivos, fortaleciendo también redes de mutua colaboración entre los municipios.

En este libro se presentan distintas estrategias implementadas para la elaboración e implementación de Planes de Igualdad, así como también reflexiones elaboradas desde diferentes ámbitos académicos, institucionales, municipales. Estos aportes fueron presentados y trabajados en el Seminario Ciudades Planificando la Igualdad que organizó la Unidad Temática Género y Municipio con la activa colaboración de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR), quienes apoyan el fortalecimiento de esta instancia regional desde su conformación.


Entendemos que el encuentro de diferentes miradas permite un mejor acercamiento a la realidad que reconocemos compleja y multifacética. Los aportes realizados entonces, representan un hito en el camino que siempre está lleno de desafíos para continuar avanzando hacia ciudades cada vez más integradas y más democráticas.

A.S. Mariella Mazzotti

Presidenta Comisión de la Mujer/ Montevideo
Coordinadora Unidad Temática Género y Municipio
Red de Mercociudades



LOS PLANES DE IGUALDAD
COMO INSTRUMENTOS
DE GESTIÓN PÚBLICA



Las políticas de igualdad en la gestión municipal

Soc. Rosario Aguirre¹

Esta convocatoria para el análisis de políticas de igualdad de oportunidades y derechos en los municipios es una instancia propicia para reflexionar sobre qué igualdad deseamos, y sobre qué papel deberían cumplir las políticas sociales municipales en este marco de promoción de la igualdad de oportunidades.

Es evidente que un debate de esta naturaleza se debe inscribir en el contexto histórico, político e institucional regional, nacional y local pues se vincula con el rol que se le asigna a la igualdad de oportunidades y la equidad de género en el desarrollo social.

En el caso de Montevideo asistimos en estos momentos a un intenso y franco debate sobre el proceso de descentralización, sin entrar en él (en sus logros y en sus déficits), debemos reconocer que este proceso ha favorecido la participación de las mujeres. Ha aumentado su número en los diferentes espa-

¹ Directora del Departamento de Sociología, Universidad de la República Oriental del Uruguay.

cios, se han creado lugares específicos de participación y de gestión de programas.

También debemos tener en cuenta que las políticas sociales municipales en Montevideo son un ámbito nuevo de competencias municipales que en estos últimos 10 años ha adquirido un importante impulso. Tenemos una gran heterogeneidad de programas, dirigidos a distintos segmentos de la población. Participan en la ejecución de los programas diferentes organizaciones de la sociedad civil. Está pendiente la tarea de análisis y de dotarlas de una mayor visibilidad, de manera de poder facilitar el control ciudadano de la gestión municipal.

Me parece que los mayores avances se han hecho en las políticas de género alrededor de nuevas áreas de actuación tales como: la atención a los sectores más vulnerables de la población femenina: en particular la prevención de distintas formas de violencia; el fortalecimiento de la ciudadanía y los liderazgos locales; la promoción de la educación en valores a través de acciones educativo-culturales con jóvenes, niñas y niños; la atención a la salud de la mujer, en especial la maternidad y paternidad informada y voluntaria; los espacios locales de encuentro y participación entre mujeres y de servicios dirigidos a mujeres (Comuna Mujer).

Creo que esta situación hay que destacarla porque no podemos dejar de constatar que en el país las políticas sociales tienen un muy bajo perfil, las políticas públicas relegan la finalidad de la igualdad a un segundo plano para favorecer los mecanismos del mercado (la «libre elección»).

Debemos tener presente que en nuestro país circulan falacias o ideas equivocadas acerca de los problemas sociales y su solución que bloquean la comprensión de la pertinencia de los planteos de políticas sociales con equidad de género. Estas ideas están condicionadas por concepciones ideológicas y políticas sobre el papel del Estado y de las familias y muchas veces por las propias estrategias de la cooperación internacional. Algunas de estas falacias han sido examinadas detenidamente por el experto en políticas sociales Bernardo Kliksberg en un artículo titulado *Diez Falacias sobre los Problemas Sociales de América Latina* (2000).

1. Se considera que todo se juega en el campo de lo económico y queda poco margen para actuar en lo social. Se ha llegado a sostener que «*La única política social es la política económica*». Se piensa que la política social debería atacar focalizadamente los desajustes sociales más irritables para reducirlos. Calmar los ánimos y mostrar que se están haciendo cosas. Los recursos a lo social deberían ser limitados y destinados a fines muy específicos. Albert Hirschman —un destacado economista— llamó a este modo de abordar el tema: «*políticas pobres para pobres*». Esta manera de pensar conduce a reducir a lo social a metas muy estrechas, a construir una institucionalidad social débil en recursos y personal.
2. Es así que en políticas sociales se está trabajando dentro de una concepción de lo posible, de que no hay otra alternativa teniendo en cuenta las determinaciones impuestas por la globalización de la economía y las crisis internas. El pensamiento único en lo social se corresponde al pensamiento único en lo económico. Sin embargo a nivel internacional se está trabajando cada vez más en la búsqueda activa de alternativas diferentes. Sobre todo frente a la falta de recursos surge la idea de que puede haber una reforma fiscal orientada hacia una imposición más equitativa y a la eliminación de la evasión.
3. El pensamiento económico y político predominante envíe mensajes de desvalorización del rol que puede jugar la sociedad civil en la resolución de los problemas sociales y una desconfianza a depositar en ellas responsabilidades relevantes. Estamos en presencia de un doble discurso que en ocasiones reclama la redefinición de la relación entre estructura estatal y sociedad y en otras desconfía de su capacidad.
4. Se minimiza el problema de la pobreza, se nos induce a conformarnos con nuestra relativa buena posición en el ranking internacional. Esta situación tiene severas consecuencias en términos de políticas sociales ya que lleva también a políticas focalizadas de bajo perfil.

Últimamente frente a cifras que son realmente impactantes —más de un tercio de los niños menores de cinco años habitan en los hogares más pobres—

ha surgido la preocupación pública por la llamada «*infantilización de la pobreza*». En estos últimos años la respuesta ha sido el incremento de la cobertura de los programas de cuidado infantil dirigidos a la infancia pobre. En el análisis de la infantilización de la pobreza no aparece la relación entre género y pobreza, sobre todo la relación entre pobreza infantil e inequidades de género. Es imposible enfrentar adecuadamente el tema de la pobreza infantil sin preguntarse por qué hay madres pobres.

Los estudios realizados muestran que las limitaciones más importantes para que las mujeres pueden ejercer sus derechos sociales, en especial el derecho al trabajo, derivan de las responsabilidades exclusivas que conservan en el ámbito privado. O dicho de otro modo, el acceso de las mujeres al mercado de trabajo y su ubicación en él, están influidos por la carga de trabajo no remunerado que se les adscribe socialmente, y ello varía obviamente en los distintos estratos socioeconómicos.

Sabemos que las mujeres de los hogares pobres tienen mayores dificultades para acceder y permanecer en el mercado de trabajo. En una investigación recientemente realizada hemos encontrado que las mujeres más pobres tienen tasas de actividad más bajas que las de otros sectores sociales, sin embargo la magnitud del aumento de su tasa de participación en la década de los 90 llega a equipararse a la tasa de las mujeres pertenecientes al estrato socioeconómico más alto. Esta dificultad responde a una combinación de factores que tienen que ver con las características de los hogares, con la falta de información para acceder al empleo, a recomendaciones y a calificaciones, pero también a la carencia de servicios que faciliten las tareas vinculadas a sus roles reproductivos. Eso contribuye a un círculo vicioso de pobreza por falta de ingreso femenino.

Por otra parte sabemos también que un ingreso adicional en los hogares es la mejor garantía contra la pobreza (CEPAL, 1995, Arriagada I. 1998).

La idea central que quiero enfatizar, es que no se pueden promover los nuevos papeles sociales de las mujeres (en el trabajo para el mercado, en la política, en la gestión comunitaria) si continúan cumpliendo con las funciones que le han sido tradicionalmente asignadas. Asumir nuevos papeles y al mismo

tiempo mantener estas funciones conduce a una insoportable sobrecarga de trabajo. Y no se puede argumentar de que se trata de una opción voluntaria.

Plantear políticas sociales a nivel municipal que aseguren la equidad social y de género requiere de formulaciones conceptuales nuevas que ataquen las falacias anteriores y que muestren la necesidad de nuevas áreas de implementación de políticas.

Las políticas sociales del país se centran en las áreas tradicionales, salud, educación, vivienda, empleo, seguridad social. El foco de las políticas sociales es el bienestar de los integrantes de la sociedad que debe ser asegurada por el Estado mediante la redistribución de los recursos sociales. Sin embargo, estudios realizados en distintos países han mostrado que las familias y las mujeres aparecen como correas de transmisión de beneficios que tienen como objetivo otras personas como los niños, los ancianos u otras personas dependientes (Anderson, J. 1992).

Debemos pensar en términos globales, pensar en un nuevo modelo social, que tenga en cuenta el conjunto de funciones básicas para la supervivencia de la sociedad y el bienestar colectivo: a. la reproducción humana; b. la prestación directa a través de los hogares de los servicios básicos: alimentación, cuidado de la salud, cuidado de adultos mayores y niños pequeños, atención de viviendas, socialización inicial, etc. Y ello por supuesto sin descuidar su relación con otros ejes de desigualdad como la etnicidad, la edad o la clase.

En nuestro país la sustitución o complementación del trabajo doméstico no remunerado por servicios (públicos, privados y de voluntariado) es mínimo.

El desarrollo de servicios a las personas dependientes –niños pequeños, enfermos y ancianos– tienen claras implicaciones en la equidad de género. Por otra parte, también hay que tener en cuenta los derechos a servicios de calidad de parte de quienes son cuidados. Los servicios existentes y los servicios a crearse deben ser examinados desde la perspectiva de la equidad de género. De esta manera se crearán condiciones materiales favorables para que las mujeres puedan acceder a los espacios públicos: el mercado de trabajo, los cargos públicos, la participación en organizaciones.

Esta debería ser un aspecto central para las políticas de igualdad de oportunidades y derechos en la gestión municipal.

Esta puede ser una oportunidad para plantear la forma como queremos que se satisfagan las funciones sociales básicas y colocar esta aspiración como un tema político de importancia. Para ello debemos visibilizar estas funciones y pensar el lugar de las familias (mujeres y hombres), las organizaciones del estado y los municipios, las organizaciones no gubernamentales y el mercado.

No desconocemos que abrir nuevas áreas de actuación supone enfrentar las fuertes presiones para reducir el aparato estatal. Sólo si las mujeres participan del proceso de creación de las políticas sociales éstas podrán contribuir a desarrollar sus derechos de ciudadanía y también a incrementar la productividad social global.

¿CUÁLES SON LAS PRECONDICIONES PARA EL ÉXITO DE LOS PLANES DE IGUALDAD?

La igualdad de oportunidades se ha generalizado como «*la forma principal que utilizan los poderes públicos para intentar erradicar la desigualdad y la discriminación de las mujeres*» (Astelarra J., 1998).

En la mayor parte de los países occidentales han surgido a partir de la década de los setenta instituciones cuyo principal cometido es impulsar la formulación y puesta en marcha de medidas para mejorar la situación de las mujeres y alcanzar mayor grado de igualdad en hombres y mujeres (Organismos de igualdad). Es así que se habla de «*la institucionalización del enfoque de género*».

Teniendo en cuenta que las normas antidiscriminatorias no cambian la realidad social de las mujeres porque el punto de partida entre hombres y mujeres para la participación de hombres y mujeres en el mundo público no es igual se plantean distintas estrategias para la acción.

Los planes de igualdad contribuyen a promover la conciencia sobre el problema y significan un compromiso público para su solución a través de una visión global e integral de las desigualdades de género. Casi todos los países de la región han elaborado en la última década planes nacionales para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Estos planes fueron impulsados a partir de las recomendaciones adoptadas en la Conferencia Mundial de la Mujer de Nairobi en 1985 y de Beijing en 1995. Debemos recordar que en un estudio que acaba de publicar CEPAL (Daeren L. 2001), en base a una encuesta realizada en 33 países de América Latina, se muestra que Uruguay es el único país que no posee ni un plan nacional ni planes sectoriales.

Los planes articulan diferentes actuaciones. No son neutros y pueden responder a diferentes concepciones político-ideológicas acerca de la igualdad.

El modelo europeo predominante, seguido en nuestra región por varios países, delimita grandes áreas de actuación como empleo, educación, salud, etc. Se fijan objetivos generales y propuestas de acciones. Muchos de ellos no son verdaderos planes ya que las acciones no están cuantificadas, no se aclara el sector de población y el período de tiempo y no se establecen los recursos que se asignarán. Ello dificulta la evaluación del impacto y el alcance real. (Astelarra J. op. cit.)

Como pueden haber planes de diferentes características, debemos lograr acuerdos conceptuales y políticos acerca de sus objetivos y estrategias. Pueden ser concebidos como una herramienta metodológica que evita caer en acciones puntuales y descoordinadas. En este sentido los planes pueden inscribirse dentro de la preocupación por transformar las instituciones públicas en espacios menos burocráticos y complejos, además de más democráticos y eficaces en el cumplimiento de sus mandatos.

Así, junto a los argumentos de justicia social y respeto de los derechos, se encuentran planteados argumentos de eficiencia y productividad social.

Recogiendo los estudios realizados sobre la experiencia europea por la investigadora británica Joni Lovenduski, Judith Astelarra (op. cit.) considera que las posibilidades de que las políticas de igualdad tengan éxito, esto es que se ejecuten y no queden como un conjunto de buenas intenciones, son fundamentalmente tres:

- ◆ que haya una masa crítica de mujeres comprometidas en las instituciones del Estado;
- ◆ que estas políticas adquieran una dinámica propia que no pueda ser cambiada (utiliza el concepto económico «satisfacing», el punto en que el desarrollo industrial adquiere una dinámica propia que no puede ser cambiada). Y ello sucede cuando existe: investigación, implementación, evaluación y revisión de políticas. Se requiere un conjunto de personas entendidas en el desarrollo e implementación de políticas.

Esto es indispensable si se plantea la transversalización de las políticas de igualdad (mainstreaming) a fin de construir canales institucionales de transmisión de información y de colaboración con los encargados de cada tema y que se conozca en profundidad la materia y el área de política municipal relacionada con ella.

Celia Valiente (2000) al estudiar en España la influencia del Instituto de la Mujer en los debates que precedieron a las principales decisiones sobre formación profesional y sobre la regulación del aborto llega a la conclusión que existen serios obstáculos para la aplicación de la transversalización, por lo cual se les plantea a los organismos responsables la disyuntiva de contribuir a solucionar los asuntos que les resultan familiares o tratar de tener algo que decir en todos los asuntos que formen parte de la agenda política.

Introducir nociones de género en los decisores de las políticas municipales, en las diferentes áreas parece una tarea indispensable si se aspira a la transversalización.

- ◆ Otro requisito para ampliar la base de apoyo del Plan es que se atiendan las diferencias entre los distintos sectores sociales de mujeres

Un plan de igualdad de oportunidades se debe sustentar en un verdadero compromiso con la equidad de género, lo que supone la asignación de recursos humanos y financieros tanto para las tareas que implica la formulación –de acuerdo a la realidad del municipio– como para su ejecución. Transversalizar

la perspectiva de género exige de puntos focales que puedan acompañar el proceso en las distintas unidades en que se diseñan y ejecutan programas. Por otra parte, parece importante para darle sustentabilidad al plan la existencia de un cierto balance entre los recursos propios del municipio y de los recursos que puedan venir de la cooperación externa.

La elaboración de un plan implica debatir sobre este conjunto complejo de cuestiones por lo cual sería deseable que participaran en este proceso una gama amplia de actores sociales y políticos a fin de aumentar la comprensión de la ciudadanía sobre objetivos, prioridades y estrategias que conduzcan efectivamente a la equidad social y de género.

Bibliografía

- Anderson, J. Mujeres, cambio, desarrollo y política social. En: Género, políticas públicas y desarrollo. CEM. Santiago de Chile. 1992.
- Astelarra J. Alcance y limitaciones de las políticas de género. En: *Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI*. Paloma de Villota (ed.) Estudios Complutenses. Madrid. 1998.
- Arriagada, I. Familias latinoamericanas: convergencias y divergencias de modelos y políticas. En: Revista de la CEPAL. No. 65. Agosto. Santiago de Chile. 1998.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina. Edición 1995*. LC/G. 1886-P. Santiago de Chile. 1995.
- Comunidad de Madrid. Dirección General de la Mujer. *Nuevos objetivos de igualdad en el siglo XXI. Las relaciones entre hombres y mujeres*. Madrid. 2000.
- Daeren, L. *Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe*. Serie Unidad Mujer y Desarrollo. N° 29. CEPAL. Santiago de Chile. 2001.
- Del Re A. El Estado de Bienestar, las mujeres y las políticas sociales en el seno de la UE. En: *Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI*. Paloma de Villota (ed.) Estudios Complutenses. Madrid. 1998
- Grupo Igualdad. *Igualdad. Obligación del Estado. Derecho de todas las mujeres*. CDE. F. F. EBERT. Asunción. 1996.
- Kliksberg, B. Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina. *Socialismo y Participación 89*. Diciembre 2000.
- Ministerio de Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer. CMRE. FEMP. *Administración Local y Políticas de Igualdad de la Mujer*. Madrid. 1992.
- Valiente Fernández C. Las investigaciones sobre las mujeres y la toma de decisiones políticas en España (1975–2000). En: *También somos ciudadanas*. Ed. Pilar Pérez Cantó. Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid. Madrid. 2000.
- Valiente Fernández C. Género y Ciudadanía: los organismos de igualdad y el Estado de Bienestar en España. En: M. Pérez Ledesma (comp.) *Ciudadanía y Democracia*. Ed. Pablo Iglesias. Madrid. 2000.

Planes de igualdad: compromisos compartidos entre Estado y sociedad civil

Inv. Clyde Soto¹

COMPROMISOS COMPARTIDOS PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

El establecimiento de planes de igualdad en los diversos niveles de la organización estatal es un fenómeno que para América Latina se da sobre todo en la última década del siglo XX. Forma parte de un proceso de puesta en marcha de una extensa y compleja «maquinaria estatal» destinada a la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, que sucede en un contexto de creciente validación de la idea de que es necesario que el Estado –institución que se ha debatido históricamente entre los roles de reguladora, racionalizadora y minimizadora de desigualdades y, a la vez, reproductora de discriminacio-

1 Directora del Centro de Documentación y Estudios, Paraguay.

nes— se comprometa con el objetivo de cambiar en un sentido igualitario la posición que las mujeres ocupan en las sociedades contemporáneas.

Dadas algunas constataciones, este compromiso no resulta menor ni despreciable: ningún Estado del mundo ha logrado hasta ahora generar condiciones de igualdad de oportunidades para las mujeres, en comparación con los hombres. Los índices de desarrollo humano de las Naciones Unidas se han encargado de demostrarlo, y actualmente en la mayoría de los países de la región un numeroso cuerpo de datos estadísticos e investigaciones cualitativas muestra cómo se da y qué formas asume el fenómeno de la histórica, extendida y naturalizada desigualdad entre hombres y mujeres.

El camino que llevó a los Estados de finales del siglo XX a comprometerse con la igualdad de oportunidades fue preparado por un amplio, diverso e internacional movimiento de mujeres decidido a recurrir a los espacios y mecanismos del poder formal para impulsar la modificación del sitio de subordinación reservado para las mujeres en la historia de la humanidad. Esta relación fue haciéndose cada vez más rica por doble vía. Por una parte, mujeres organizadas que pasaron a ver al Estado no solamente como un espacio ajeno, sino como un ámbito más desde donde podría modificarse la lógica de reproducción de esquemas y estereotipos en que se basa la discriminación hacia las mujeres; al mismo tiempo que se verifica una mayor permeabilidad de las instancias estatales al ingreso de mujeres, algunas provenientes del movimiento feminista, a los espacios de poder y de gestión. Desde fuera y desde dentro del Estado, las mismas mujeres impulsan la instalación del tema de la igualdad de género en la agenda pública.

Por otra parte, los Estados fueron modificando la lógica de una supuesta neutralidad encubridora de la repetición de patrones discriminatorios, para comprometerse con la idea de que no basta declarar la igualdad y prohibir la discriminación, sino que es necesario crear condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, paso que implica los siguientes desafíos:

- ◆ Descubrir las actuaciones que con una pretensión de universalidad o generalidad, desatienden los problemas de parte de la población, en este caso las mujeres.

- ◆ Visualizar las políticas o actuaciones o leyes que reproducen conceptos o ideas subyacentes que discriminan hacia las mujeres.
- ◆ Ver cómo se puede incluir en las actuaciones ya existentes elementos que demuestren sensibilidad hacia esos problemas identificados, cómo se puede cambiar las actuaciones discriminatorias por otras igualitarias, incluyendo como igualitarias a aquellas que tiendan a romper la inercia de la desigualdad (las acciones positivas)².

Los planes de igualdad surgen con la intención de dotar de una hoja de ruta para que el Estado en sus diversos niveles, siempre que se proponga explicitar y llevar a la práctica su compromiso con la igualdad de oportunidades, pueda hacerlo a través de objetivos y acciones concretas, asignadas a determinadas instancias de la organización estatal:

«Los planes de igualdad son un conjunto de objetivos generales, específicos y actuaciones que el Estado prevé desarrollar en un plazo determinado, que cruzan la estructura estatal al comprometer a diferentes organismos y niveles de la administración pública. Los planes pueden ser establecidos en el marco del Estado central, o de los gobiernos regionales (o departamentales) y municipales»³.

Representan un modo de concretar ese camino de doble vía que es el acercamiento entre las necesidades e intereses de las mujeres y las respuestas y acciones del Estado.

2 Line Bareiro y Clyde Soto, *Contribuciones desde la perspectiva de equidad de género y desde las organizaciones de mujeres para las políticas del Estado central y municipal*, ponencia presentada en el Seminario Regional «Desde nuestras prácticas», del Proyecto Desarrollo de Capacidades para la Integración Mercosur de CCFD, Asunción, mayo de 2000.

3 Ofelia Martínez y Clyde Soto, «Políticas y planes de igualdad de oportunidades: aspectos introductorios», en Grupo Igualdad, *Igualdad. Obligación del Estado. Derecho de todas las mujeres*, Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE) / Fundación Friedrich Ebert, 1996.

El compromiso con la igualdad de oportunidades parte de la idea de que para que el principio de igualdad, básico en las democracias modernas, sea una realidad, es necesario que a más de la declaración de su vigencia se generen condiciones que la propicien. Sartori diferencia dos acepciones de igualdad de oportunidades: la igualdad de acceso, que se refiere al establecimiento de reglas del juego similares que permitan iguales posibilidades de acceso ante igualdad de méritos, y la igualdad de partida, que contempla la equiparación de condiciones y circunstancias iniciales para que la igualdad de acceso no se vea limitada por desventajas iniciales⁴. En el caso de las mujeres, la igualdad de oportunidades considerada como igualdad de partida, debe remitirse a las condiciones desventajosas de la posición y de los roles históricamente asignados a las mujeres de acuerdo a la construcción cultural de género, que impiden un pleno acceso de la población femenina a beneficios del desarrollo, a la autonomía personal y al disfrute de sus derechos.

Los planes de igualdad no deben ser considerados una panacea para resolver las desigualdades injustas que afectan a las mujeres, pero son un modo concreto de apoyar el encaminamiento del Estado en la dirección de ser generador de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

LA LEGITIMIDAD DE LOS PLANES: UN REQUISITO PARA EL ÉXITO

Existen muchas condiciones que pueden propiciar el éxito de un plan de igualdad asumido desde alguna instancia estatal. Una de las más relevantes es el logro de legitimidad para la iniciativa y la propuesta resultante, tanto en el

4 Giovanni Sartori, Elementos de teoría política, Madrid: Alianza Editorial, 1992, pp. 89-99. Ver también, del mismo autor (1987), el capítulo XII «La igualdad» de Teoría de la democracia. 2: Los problemas clásicos, Buenos Aires: REI, 1991.

plano interno de la organización estatal, sobre todo ante quienes de una u otra manera se vincularán con su aplicación, como externamente, en especial con referencia a la población femenina y a las organizaciones de mujeres interesadas en el plan como herramienta para sus demandas y logros de cara al Estado.

«La legalidad... está asociada a las formas institucionales y normativas que adquieren las políticas de igualdad y los planes de acción que las materializan desde el Estado... ; la legitimidad, en cambio, por un lado se refiere a la posibilidad de encontrar eco y respaldo —es decir, voluntad política— en el conjunto de los poderes públicos... y, por otro lado, a la capacidad de que las políticas de igualdad tienen que responder a las demandas y necesidades de las mujeres en sus distintas expresiones y desde los distintos espacios en los cuales están insertas»⁵.

La legitimidad se refiere a la aceptación que una institución puede lograr en la ciudadanía con relación a su autoridad para tomar decisiones válidas, es «un atributo de las instituciones y su autoridad para tomar decisiones vinculantes», por lo que se verá como legítimas «aquellas instituciones políticas y legales que actúan dentro del ámbito de su autoridad»⁶ y con lo que se potenciará el apoyo y el acatamiento de las políticas impulsadas por ellas. La legitimidad de las políticas públicas está atada además a la credibilidad de las instituciones, a que se las considere como capaces de llevar adelante lo que proponen como curso de acción pública, y a la aceptación social de las propuestas, a que estos rumbos sean considerados como deseables.

5 Natacha Molina, «Hacia la legitimidad de las políticas de igualdad», en Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Políticas de igualdad de oportunidades, Santiago: SERNAM, 1994, pp. 170-173.

6 Gregory A. Caldeira y James L. Gibson, Democracia y legitimidad en la Unión Europea: el tribunal de justicia y sus constituyentes. <http://www.unesco.org/issj/rics152/caldeiraspa.htm#cc>.

La obtención de legitimidad para los planes de igualdad es una tarea que sin dudas puede generar numerosas tensiones, situación similar para otros mecanismos institucionales para la igualdad de oportunidades:

«La tarea de la nueva institucionalidad resulta ser entonces bastante compleja en la medida en que tienen que legitimarse frente al movimiento de mujeres que le dio origen, y también frente al resto de un Estado sin experiencia y conocimiento ni mucha sensibilidad sobre el tema»⁷.

El equilibrio entre estas legitimidades puede no ser fácil de lograr. Mientras que para el resto del Estado las pretensiones de cambio contenidas en un plan pueden resultar «muy feministas» o «demasiado revolucionarias», existe la posibilidad de que ante el movimiento de mujeres los contenidos y los logros sean siempre vistos como insuficientes o conservadores o retardatarios. Por tanto, si se pretende crear condiciones mínimas para que un plan de igualdad tenga éxito, es necesario poner atención a cómo desarrollar esta legitimidad ante las principales destinatarias de las medidas contempladas en un plan.

No se trata tan sólo de lograr aceptación de la gestión pública ante sectores sociales, sino además de generar un «seguro de permanencia» ante las frecuentes vicisitudes políticas, que pueden poner en peligro la continuidad de las políticas previamente establecidas cuando se producen cambios en los sectores a cargo del gobierno. Por otra parte, dado que el nivel de intervención de los planes de igualdad está focalizado en situaciones que afectan negativamente a las mujeres, producidas a partir de relaciones de género basadas en la desigualdad, la población necesariamente deberá comprometerse y estar a favor de las modificaciones propuestas, puesto que sólo de esa manera podrá colaborar con la aplicación de las medidas.

⁷ Virginia Guzmán, «La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas», en Eliana Largo (ed.), Género en el estado. Estado del género, Santiago: Isis Internacional, 1998, (Ediciones de las Mujeres Nº 27) p. 63.

ALGUNOS PASOS PARA LA LEGITIMIDAD

Un plan de igualdad problematiza y propone acerca de las relaciones de género, por lo que su generación y puesta en marcha debe asociarse a las demandas y la gestión de quienes desde instancias organizadas de la sociedad civil hacen lo mismo, así como a las de la población que debería vivenciar cambios a partir de la aplicación de medidas que hacen a la igualdad de oportunidades entre ambos sexos.

La legitimidad remite a la construcción de consensos básicos a partir de los cuales se elaborará, validará, aplicará y evaluará un plan de igualdad de oportunidades. El trabajo necesario para la consecución de esta legitimidad debe ser claramente visualizado desde los inicios de la propuesta. Algunos de los puntos que deben ser tenidos en cuenta para ello son:

1. La visualización de las necesidades de las mujeres, tomando en cuenta las características de los distintos sectores y evitando visiones uniformizantes de la realidad femenina, es decir, tomando nota de la amplia diversidad e incluso de los intereses contrapuestos que pueden tener las mismas mujeres que forman parte de la población destinataria. El énfasis dado a la igualdad como objetivo y al logro de derechos para todas las mujeres en numerosas ocasiones ha invisibilizado esta diversidad y facilitado la adopción de una visión totalizante de las mujeres, como si todas y en toda situación necesariamente compartirán demandas y acuerdos sobre temas, situaciones y problemas sociales. Un plan de igualdad se enfrenta con la necesidad de reunir propuestas válidas para la población femenina, sin por ello caer en tentaciones homogeneizantes.
2. El establecimiento de mecanismos de consulta con las organizaciones de mujeres para determinar las líneas prioritarias de actuación que serán impulsadas, es decir, en la fase de diseño del plan. La puesta en marcha de estos mecanismos de consulta debe formar parte del mismo proceso diagnóstico necesario para la elaboración de un plan de igualdad de oportunidades.

3. La incorporación como bases para las actuaciones determinadas en los planes, del trabajo y los aportes ya hechos desde los sectores organizados de mujeres. Aun cuando un plan de igualdad puede ser considerado como un punto de partida para el futuro, es en gran parte también un punto de llegada luego de un recorrido de múltiples esfuerzos de las mujeres por mejorar su situación en diversos frentes. Es, por tanto, necesario que este camino previo sea reconocido y en cierta medida, continuado en un plan de igualdad de oportunidades.
4. La difusión adecuada de los contenidos del plan de igualdad, que responda a la necesidad de que las mujeres y los sectores involucrados en la igualdad de oportunidades se apropien de las propuestas esenciales y apoyen las acciones que forman parte del plan. Este es un requisito para que de verdad los planes expresen un compromiso compartido.
5. La interrelación para la aplicación: «La participación de distintos actores así como la sucesión de decisiones en el curso de la implementación, están normadas por reglas y procedimientos explícitos o implícitos que definen quiénes participan y quiénes toman las decisiones. Estas normas y procedimientos norman además en qué grado y quiénes de la población supuestamente beneficiada, pueden participar en el seguimiento de las políticas y en la formulación de mecanismos correctivos de las mismas»⁸.
6. Un plan de igualdad es una herramienta para que los sectores de mujeres organizadas de la sociedad civil puedan exigir al Estado el cumplimiento de compromisos concretos. Debe por tanto contemplar mecanismos de información permanente acerca de su ejecución, dando cuenta de la evolución de las políticas de igualdad establecidas, de las actuaciones de los organismos involucrados y de las dificultades encontradas para su puesta en marcha.

8 Ibidem, p. 66.

7. Información pública acerca de la evaluación realizada desde el Estado acerca de la ejecución y los logros del plan de igualdad, así como mecanismos de evaluación participativa, incluyendo una mirada hacia aspectos cualitativos referentes a cómo vivencian los distintos sectores involucrados la aplicación de medidas previstas en el plan.

LA AUTONOMÍA COMO PUNTO DE PARTIDA PARA LA ARTICULACIÓN ESTADO / SOCIEDAD CIVIL

El establecimiento de estos pasos necesarios para la legitimidad de los planes de igualdad se vincula con la articulación entre Estado y ejecutores/as de políticas de igualdad y quienes desde la sociedad civil reclaman este cambio y trabajan para reposicionar a las mujeres con relación a los derechos y al rol esperado y asignado para ellas en la sociedad. Esta articulación, si bien deseable, no está exenta de peligros y de una conflictividad ya registrada en la experiencia de numerosos países que se proponen aplicar políticas dirigidas a las mujeres y políticas de igualdad de oportunidades.

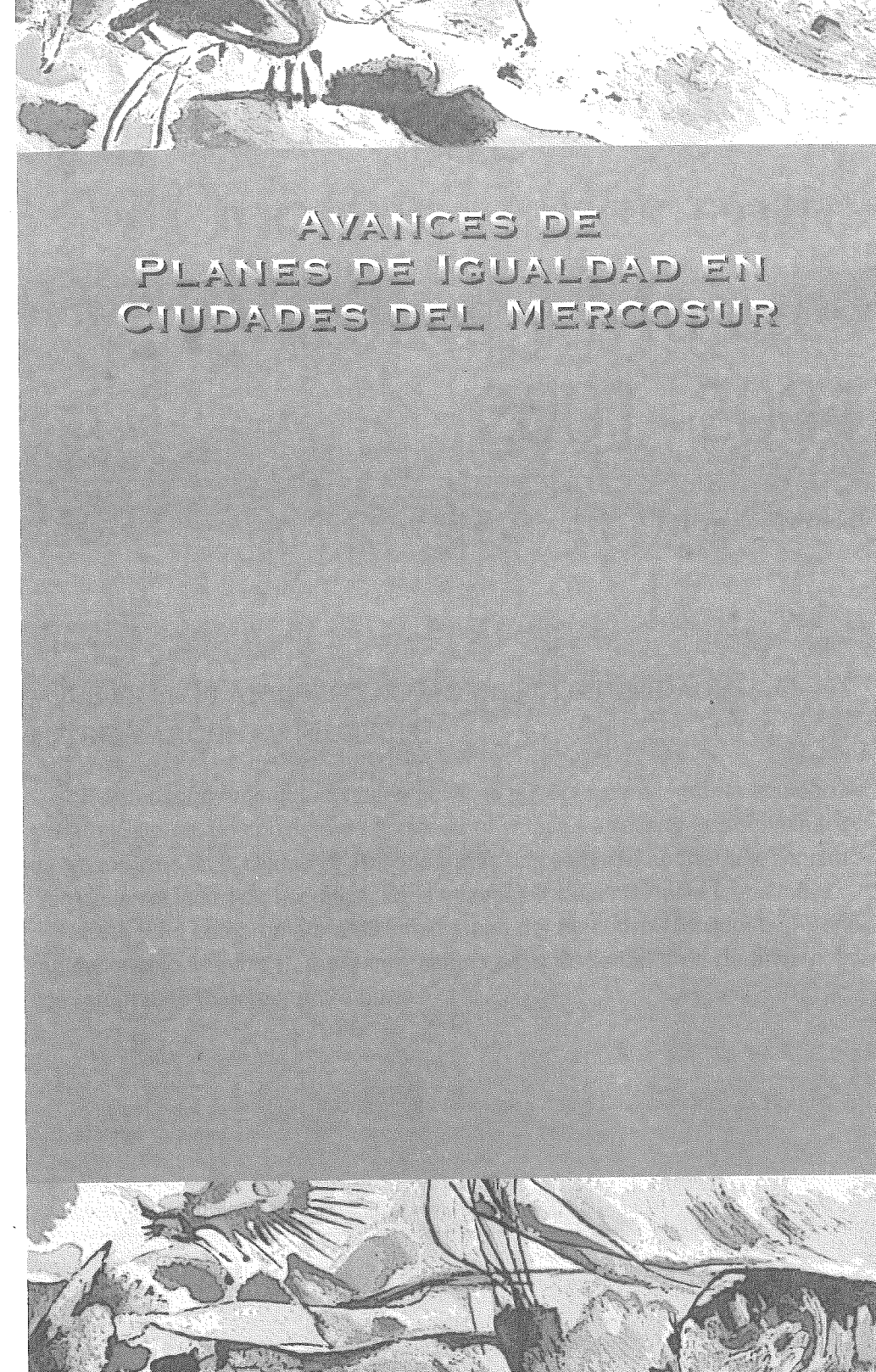
Una de las situaciones que han generado alertas rojas para la relación entre el Estado y el movimiento de mujeres es la creciente demanda de «saberes expertos» en temas de género y trabajo social con la población femenina, así como la frecuente contratación de organizaciones de mujeres como ejecutoras de proyectos determinados, que ha conllevado numerosas tensiones relacionadas con la dependencia económica, la pérdida de sentido crítico y las dificultades para la expresión de demandas por parte del movimiento de mujeres. Aun cuando de por sí esta recurrencia a personas vinculadas al movimiento de mujeres para el diseño de planes y para el desarrollo de determinados proyectos no puede ser considerada negativa, y más bien sería deseable que desde las instancias estatales se reconozca y recurra a quienes han trabajado en el tema y, por tanto, han adquirido saberes hoy considerados deseables para la gestión estatal, este tipo de vinculaciones no sustituye a la articulación con el movimiento de mujeres.

La articulación no puede darse solamente a través de la vinculación con los saberes desarrollados desde las ONGs y desde el ámbito académico sobre temas de género y puesta en marcha de políticas de igualdad. No basta con incorporar a expertas en género, muchas de las cuales provienen del movimiento feminista, como técnicas para el diseño, ejecución y evaluación de los planes de igualdad:

«[E]l imperativo de 'incorporar al género' a la planificación para el desarrollo... puede estar llevando a los Estados y a las organizaciones intergubernamentales a 'consultar' a las ONGs feministas locales y transnacionales más en su capacidad técnica y por su expertisaje en género, que en su capacidad como organizaciones 'híbridas' de la sociedad civil o del movimiento feminista que promueven la ciudadanía plena para las mujeres»⁹.

Se podría perder de esa manera la vinculación con las demandas del movimiento, que para constituirse en tales debieron haber sido procesadas y determinadas colectivamente, y el establecimiento de relaciones claras con las instancias organizadas de mujeres, partiendo de la autonomía de las mismas como condición deseable para su existencia como actoras sociales e interlocutoras del Estado con relación al compromiso compartido con la igualdad de oportunidades.

9 Sonia E. Álvarez, **El Estado del movimiento y el movimiento en el Estado**, <http://www.creatividadfeminista.org>



Plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres 2001–2004

*Lucrecia Aranda*¹

¿QUÉ ES EL PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE VARONES Y MUJERES?

Es un documento que contiene políticas públicas para lograr la equidad de género. Esto es, un conjunto de acciones orientadas a revertir la discriminación de las mujeres en la ciudad de Rosario y más ampliamente aportar a la construcción de la sociedad democrática, cada vez más incluyente, justa y equitativa.

Este Plan compromete a distintas áreas del Ejecutivo Municipal, al Honorable Concejo Municipal, a organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, grupos de mujeres, entre otros.

¹ Directora Área de la Mujer, Secretaría de Promoción Social, Municipalidad de Rosario, Argentina.

¿CÓMO SE LLEGÓ A FORMULAR ESTE PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES?

La elaboración de este Plan es fruto de un largo proceso con múltiples actores. Se inicia con la sanción en el H. Concejo Municipal del decreto N° 15322 que crea la «Comisión Ad-Hoc para la elaboración preliminar del Plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres». Se avanza con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert que realiza la consultoría técnica a lo largo de todo el proceso. Se concreta una primera etapa de realización de un «Diagnóstico sobre la Situación de las Mujeres en Rosario».

En las siguientes etapas se partió de los problemas relevados en el diagnóstico para decidir prioridades, fijar objetivos y elaborar acciones concretas.

A lo largo de todo el proceso la metodología empleada involucró a las organizaciones de mujeres de la ciudad, concejalas, funcionarias políticas y de carrera, ámbitos académicos, entre otros.

¿POR QUÉ UN PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES?

Porque aún en este tiempo que nos toca recorrer, a pesar de los muchos avances significativos en la vida de las mujeres logrados en el pasado siglo, persiste en muchos ámbitos la inequidad entre varones y mujeres y la injusta desigualdad en el reparto de todo lo que es imprescindible para la vida. Desde el derecho al trabajo hasta el disfrute del tiempo libre.

Una de las manifestaciones más obvias y crueles de la existencia de relaciones desiguales entre hombres y mujeres, es precisamente la violencia que sufren millones de mujeres solo por el hecho de ser mujeres.

Sin embargo la voluntad política de eliminar las trabas que impiden la plena participación de las mujeres se encuentra dificultada por estructuras sociales donde imperan concepciones, prejuicios, estereotipos y prácticas que asignan a las mujeres roles subordinados.

La igualdad a la que aludimos, es la igualdad de los sexos en el goce de los Derechos Humanos que cada cual necesite. Los hombres y las mujeres somos igualmente diferentes e igualmente semejantes. Partimos de no considerar la existencia de un parámetro o paradigma de lo humano, porque ambos, mujeres y varones somos igualmente humanos. Y en virtud de esta igualdad de derechos apuntamos a promover la igualdad de oportunidades.

La importancia del eje de Comunicación y Difusión:

El abordaje desde la comunicación dentro del Plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres de la ciudad de Rosario, lo planteamos en dos niveles.

- ◆ Un primer nivel que se relaciona directamente con el cumplimiento de los objetivos enunciados en el eje n°1 (Comunicación y Difusión) entre los que se plantea generar acciones conjuntas con los/as comunicadores/as y escuelas de comunicación de la ciudad, con el fin de promover nuevos modelos de mujeres y varones más igualitarios.
- ◆ Un segundo nivel que atraviesa transversalmente a los 7 ejes, que surge a partir de la necesidad de planificar las acciones emparentadas con la Comunicación Externa del Plan, desde una política de comunicación clara.

Esta última se inicia desde la misión del plan, el reconocimiento de su entorno y los objetivos parciales que cada eje pretende conseguir.

Partimos entonces, de entender la **comunicación** como un proceso de producción y simbolización que involucra la relación de actores que se encuentran inmersos en el entramado social, estos actores son productores de sentido que se desarrollan en contextos determinados y donde se propician apropiaciones e interpretaciones diversas de **discursos** que surgen respecto a las problemáticas derivadas de la desigualdad entre varones y mujeres. Estos **discursos** no son sólo herramientas de expresión de ideas provenientes de distintos sectores, sino que conllevan maneras de hacer y pensar, que deben reconocerse, enmarcados en los procesos particulares que son enunciados.

Aquí debemos remarcar que los **discursos** por un lado tienen **significaciones** meramente **explícitas** y por el otro existe un **contenido** del orden de lo **connotado** o implícito.

Este segundo contenido entra en contacto, por lo general, con las interpretaciones particulares de los/as ciudadanos/as, que logran una apropiación determinada (condicionada por la historia, las experiencias, etc.), que finaliza por resignificar los mensajes.

Es por esto que comenzamos por identificar los **elementos simbólicos** de los discursos que históricamente se perfilan a través de las igualdades y diferencias entre varones y mujeres y su relación con las instituciones sociales, los diferentes grupos de mujeres, las políticas gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y rescatar los rasgos distintivos que ofrecen cada una de estas instancias en relación a la concepción de los roles de las mujeres y varones.

Estamos convencidos que las **estrategias de comunicación** implican intervenir en **ámbitos comunicacionales** en los que se pone en juego una serie de relaciones, momentos y sensibilidades, en donde los actores sociales están en contacto y que las mismas no deben dejar de tenerse en cuenta para plantear nuestra propuesta, lejos de los estereotipos sociales, posicionada desde un reconocimiento explícito de los Derechos Humanos.

Otorgamos importancia a la difusión del Plan, ya que creemos que contar **con herramientas meramente informativas** (tales como folletos, carpetas institucionales, contactos por correo postal y/o electrónico y telefónicos.) son de utilidad solo para lograr un primer acercamiento a las organizaciones, o a la comunidad misma, para generar confiabilidad y llegar así luego, al momento prioritario en el que se logre más compromiso en un espacio de puesta en común de retrabajo de los temas pertinentes.

Aquí aparece la decisión de «cuidar» y poner el acento tanto en los soportes comunicacionales como en las situaciones de comunicación (encuentros directos con la población) que se plantean desde el plan, intentando dotar de coherencia todos los productos, de servicios, actividades que se enmarcan en el mismo, para lograr que la imagen construida responda a la identidad y prin-

cipios básicos conservados desde el momento inicial, por parte de todos aquellos que participaron de su gestación y/o implementación.

Frente a las cuestiones conyunturales y los escasos recursos del estado local relacionados al complejo contexto social, político y económico en el que estamos inmersos, se vuelve un compromiso para nosotros realizar una **planificación** viable de nuestras acciones, contemplando en la misma posibles cambios y modificaciones que implican el trabajo cotidiano, para poder aprovechar los esfuerzos, y los recursos con los que se cuentan, evitando la dispersión de los mismos y así seguir construyendo en pos de nuestros objetivos primordiales ya establecidos.

Esta **planificación con enfoque comunicativo** incluye diversos aspectos atener en cuenta tales como:

- ◆ Los importantes **avances tecnológicos** que facilitan la comunicación no resuelven problemas como la selección de los contenidos de la información, ni garantizan el funcionamiento adecuado de las estructuras de comunicación, por eso es necesario comprobar si realmente las informaciones que se transmiten son útiles para la cotidianidad de las personas a quienes van dirigidas.
- ◆ Reconocimiento de los **públicos beneficiarios**. Si la Población beneficiaria a la que se apunta logra confiar en el espacio en el que se producen las campañas, es más probable que confíe en su contenido y en el ámbito de reflexión que se intenta crear (es decir, que si ofrecemos un servicio en el marco del Plan, el mismo exista y sea accesible; si se invita a un encuentro tal, tal debe comenzar a la hora indicada, siga con el programa propuesto y logre cumplir las expectativas de la gente, etc.).
- ◆ Tomar contacto cercano con los diferentes grupos a los que desea dirigirse en un primer paso y debe tenerse en cuenta que no existen **herramientas comunicacionales** totalizadoras que lleguen con la misma intensidad a todos por igual. Es por eso que en el afán de llegar a los distintos sectores, los materiales a distribuir deben ir acompañados de estrategias diferentes que atiendan a cada ámbito específico. Es necesario hacer una

selección de públicos y a partir de sus características establecer un orden de prioridades (En los casos en los que se utilizan los mismos soportes comunicacionales para todas las intervenciones, la idea es que entonces éste se acerque de distinta manera a cada grupo, ya sea a las madres de una escuela en una reunión, en una visita domiciliaria en un barrio, o en un grupo de profesionales interesados por la temática, o a los mismos agentes del municipio).

- ◆ **Creación de espacios de intercambio.** Estar presente en la vida de la comunidad, en los actos que organizan las instituciones, así como también adherir y apoyar todas aquellas actividades que ayuden a problematizar en el seno social, las temáticas relacionadas con las oportunidades de los ciudadanos/as de Rosario.
- ◆ **Partir de una lógica que incluya el trabajo en red,** el reconocimiento de las diferencias, el consenso, el compromiso y el fortalecimiento de las relaciones comunicativas para poder garantizar la optimización de los recursos orientados a invertir en promover los derechos de las mujeres y los varones.
- ◆ **Presentación de los mensajes:** Presentación de nuestros mensajes de forma positiva: aunque se trate de problemáticas graves es bueno poner el acento en lo que puede hacerse por las mismas, porque esto propicia que los sujetos reciban mejor nuestros mensajes.
- ◆ Es necesario evitar «**imágenes estereotipadas**» (desde los discursos orales, escritos y/o icónicos) para mantener la confianza y el respeto de la población). Entendemos que el efecto que causan los estereotipos que se perfilan en algunas campañas sólo aportan a que las personas que viven situaciones de discriminación sexual no se identifiquen con la ridiculización de ese discurso y así se sientan alejadas de la problemática.

(Los obstáculos para la igualdad relevados en este área son la persistencia de imágenes discriminatorias hacia la mujer, el uso de un lenguaje sexista y la reproducción de estereotipos de mujeres y varones que siguen reforzando los roles tradicionales.

Entre los objetivos se plantea generar acciones conjuntas con los/as comunicadores/as y escuelas de comunicación de la ciudad, con el fin de promover nuevos modelos de mujeres y varones más igualitarios. Además facilitamos materiales de capacitación a los/as comunicadores/as sociales que trabajan en la Municipalidad y monitorear los mensajes escritos y visuales que emita la Municipalidad para que no aparezcan textos o imágenes que muestren la superioridad o inferioridad de varones y mujeres o tengan contenidos discriminatorios).

- ◆ **Diseños:** No se trata de dedicar todo el presupuesto a gastos de diseño e imprenta, pero sí de darle importancia a la construcción de materiales comunicacionales, como herramientas estratégicas para cumplir con nuestra misión (Poner énfasis en el monitoreo de los productos diseñados que dan a conocer el Plan, para que de alguna manera se logre coherencia y que todos juntos sean parte de una imagen integral).

Esta imagen integral que tiene como objetivo, el reconocimiento de la comunidad de las acciones enmarcadas en el Plan (organizados tanto por la Municipalidad como por las diferentes organizaciones), se apoya sencillamente en la repetición del logotipo del Plan en los soportes y medios impresos, como un sello de identidad propio del plan, y en la participación del personal del área en las actividades.

- ◆ **Medios de Comunicación:** Desde el Área Mujer de la Secretaría de Promoción Social se realiza un seguimiento de medios de comunicación locales. Este relevamiento incluye el archivo de notas, gacetillas, editoriales, carta a los lectores, relacionados con el tema, que aparecen en los medios, analizando las notas específicas sobre casos, la presencia de las organizaciones de la sociedad civil relacionadas, la publicación de gacetillas sobre eventos de la ciudad.

Nos sirve para tomar conocimiento, de cómo se ubica la temática en la Agenda de la ciudad, y cuál es el abordaje que se plantea desde las diferentes

lógicas de los medios. En este sentido, entenderlos desde sus productos, nos aporta herramientas para plantearnos una estrategia con ellos, a partir de indagar cuáles son las verdaderas potencialidades que poseen cada uno de ellos para el abordaje de los problemáticas derivadas de la intensificación de la diferencias entre varones y mujeres para aportar a su tratamiento a nivel social.

Las líneas estratégicas más importantes son por un lado, la jerarquización del Premio Juana Manso a las producciones locales que promuevan una imagen no estereotipada de la mujer, y por otro el fuerte contacto con los medios a través de cartas, invitaciones, envío del boletín electrónico a referentes de cada uno de ellos, respuesta inmediata a la solicitud de opiniones en situaciones específicas, etc.

En base a estos lineamientos, nos encontramos en proceso de crear **una política de comunicación** clara que atraviese el plan que se pone en acto en la **Planificación Comunicativa** que comienza con el lanzamiento del plan a la comunidad y a los medios locales y sigue por cada actividad, teniendo en cuenta, los actores sociales involucrados, los objetivos que la fundan y los soportes comunicacionales que utilizamos, además de algunas herramientas que nos posibilitan la evaluación de las actividades realizadas y que a largo plazo logremos conocer el impacto de nuestras estrategias.

Dado que el desarrollo del plan es un proceso complejo y cambiante, es imprescindible tener claro que a medida que pasa el tiempo, se vuelve necesario reajustar y redefinir todos los aspectos que se alejen del marco de objetivos y estrategias previamente fijado, así como adecuar éste a las necesidades y exigencias que vayan surgiendo.

**Plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres
Planificación Comunicativa 2001**

Actores Sociales Involucrados	Objetivo	Actividad	Medios de convocatoria / Soportes Comunicacionales
Organizaciones de la Sociedad Civil Prensa Autoridades municipales	Presentar el Plan de Igualdad de oportunidades entre Varones y Mujeres.	8 de marzo: Lanzamiento del plan de Igualdad de Oportunidad entre Varones y Mujeres en el Salón Carrasco.	Cartas personalizadas a periodistas, directores de programas, organizaciones. Publicación del Plan. Publicación del Resumen del Plan.
Población en General	Presentar el plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres	8 de marzo: Lanzamiento del plan de Igualdad de Oportunidad entre Varones y Mujeres. Presentación del video sobre el mismo. Presentación de Eladia Blasquez, Virginia Lagos y Liliana Herrera.	4 avisos en 2 diarios locales (Rosario12, La Capital). Propaganda en TV, radiogacetillas. Afiches callejeros. Video. Postales.
Centro Crecer N°14 Centro Crecer N°16 Casa de Luxemburgo	Reflexionar con la comunidad sobre: sexualidad, violencia familiar.	15 de marzo: Talleres sobre sexualidad, y violencia familiar, enmarcado en el Plan.	
Organizaciones interesadas en el tema	Promover el desarrollo de mujeres en lugares de decisión.	19 de marzo: Lanzamiento de Concurso de Proyectos (Potenciando Mujeres en Lugares de decisión) 25 de abril: Reunión del consejo asesor, presentación de los ganadores.	Cartas a las organizaciones de la sociedad civil, consejo asesor, ampliación de la invitación a las vecinales. Boletín electrónico.
Instituto 15 de Sexología	Presentar el Plan entre los asistentes de la Jornada	Jornada Nacional del Instituto 15 de Sexología	Publicación del plan.

**Plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres
Planificación Comunicativa 2001 (cont.)**

Actores Sociales Involucrados	Objetivo	Actividad	Medios de convocatoria / Soportes Comunicacionales
Municipios de la Provincia de Buenos Aires	Presentar el plan a los Municipios de la Provincia de Buenos Aires	27 de mayo: Jornadas para los municipios de la provincia de Buenos Aires, organizadas por la Dirección General de la Mujer, gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.	Publicación del plan.
Centros Crecer Centros de Salud Hospitales Organizaciones de la sociedad civil interesadas en la temática.	Capacitar en género	28 de mayo: Presentación Capacitación en Género: Construyendo Ciudadanía. Organizado con la Secretaría de Salud Pública Municipal.	Folleto Carpetas con los contenidos seleccionados para cada módulo.
Organizaciones de la Sociedad Civil que conforman el Consejo asesor	Presentar los nuevos proyectos del Area de la Mujer (Recuperación del Programa de Violencia Familiar, Reestructuración edilicia del hogar)	8 de marzo: Reunión con el Consejo Asesor	Gacetillas. Afiche, volante institucional, calcomanías.
Organización de distritos.	Reconstruir la red de violencia	2da/3era. Semana de agosto. Distrito oeste	Gacetillas. Afiche, volante institucional, calcomanías.
Secretaría de Salud, Servicio Público de la Vivienda, Dirección de Comunicación Social de la Municipalidad de Rosario.	Sensibilizar en relación a las temáticas de género a los agentes municipales seleccionados en cada área.	Talleres de reflexión con expertos invitados.	Gacetillas. Calendarios 2002 con logo del Plan.
Público en general		Octubre: Día del Juego y la Convivencia.	

Contribuciones a la elaboración del diagnóstico participativo

Plan de Igualdad de Oportunidades de la ciudad de Mar del Plata

*Lic. María Cristina Suarez¹
Lic. Laura B. Bucci²*

EL RESCATE DE LA CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA

La preocupación en torno al tema de la ciudadanía recibió una contribución importante de parte del feminismo. A lo largo de la década del 80 distintos trabajos teóricos plantearon y revelaron los mecanismos de exclusión y desigualdad dentro de los principios democráticos de igualdad, universalismo e imparcialidad.

Al ser la ciudadanía un concepto en discusión, en los últimos años su debate ha sido nuevamente encendido y se han puesto en tela de juicio los supuestos básicos del racionalismo que le dieran origen en el modelo liberal.

- 1 Directora de La Mujer, Municipalidad del Partido de General Pueyrredón, Municipalidad de Mar del Plata, Argentina.
- 2 Coordinadora de Capacitación y Proyectos Especiales.

En un mundo fragmentado y globalizado, la pregunta relacionada con los valores esenciales de la ciudadanía nos remite a la necesidad de despojarla del universalismo abstracto y redefinirla a partir de nuevos principios entre los cuales deben considerarse el localismo, el pluralismo y la diferencia.

Una concepción sustantiva de la ciudadanía implica la consideración de un individuo encarnado, embebido como ser social, y por tal provisto de género. Si la ciudadanía significa algo más que igualdad formal, urge la realización de acciones para alcanzar la igualdad real, considerando las implicancias políticas del género y la pertenencia social.

El interrogante y desafío del presente escenario es revelar el funcionamiento de la desigualdad y exclusión de género que anida en los principios universales de igualdad e imparcialidad en una sociedad fracturada cuya vulnerabilidad afecta al conjunto del tejido social y con mutaciones en la forma en que las personas se perciben a sí mismas, a partir de un diagnóstico concreto y específico donde el eje esté puesto en la elaboración, discusión y debate de las protagonistas.

«La cultura de los derechos y de la ciudadanía 'desde abajo', es decir desde la perspectiva de los grupos subordinados, a menudo implica el desarrollo de nuevas voces, actores y movimientos sociales que pueden manifestar altos grados de creatividad social, o nuevos compromisos con valores alternativos.» (Editoras de Lolapress Uruguay, 2000).

Para Arendt, la reactivación de la ciudadanía en el mundo moderno depende tanto de la recuperación de un mundo común y compartido, como de la creación de numerosos espacios de apariencia donde los individuos pueden demostrar sus identidades y establecer relaciones de reciprocidad y solidaridad (d'Entrevers, 1994).

Estas libertades e identidades deben contar con el marco adecuado que garantice la participación, con un sentido de responsabilidad social y base de legitimidad política. Dentro del modelo de la globalización, estas libertades están aseguradas en sociedades políticas democráticas y pluralistas, con un estado previsor que permita el ejercicio de derechos mínimos adecuados.

Respecto a esto último, los cambios generados en las dos últimas décadas en nuestros países, no sólo se han relacionado con las acciones de política pública en sentido social y político, sino que han modificado la institucionalidad y los modelos administrativos del estado, impulsando procesos de descentralización con traspaso de competencias y responsabilidades a nivel regional y local.

EL PAPEL DEL MUNICIPIO

La propuesta de descentralización, encarada por los estados nacionales como parte del proceso de reforma del estado y ajuste estructural que implicó medidas de alto impacto en la población, abre –aunque sesgadamente– la posibilidad de recuperación de funciones por parte del Municipio, permitiendo una mejor participación de la ciudadanía y mejorando el marco de apertura democrática.

«Los procesos de descentralización local en la región conocen diversas modalidades y grados de profundidad. Los grados de avances son muy diversos en los países de América Latina y también es muy distinta la distribución de poder entre el estado central, las provincias o regiones y el municipio o las comunas... Estos procesos parten de la base de reconocer que es necesario dotar al nivel local de ciertas posibilidades y mecanismos que impliquen una capacidad de respuesta a los desafíos que deberán afrontar en el futuro» (Rigat, 2001).

Es evidente que los gobiernos locales son un espacio adecuado por la proximidad a las necesidades más inmediatas de la población y facilitan a los ciudadanos/as el planteo de demandas y el ejercicio de funciones de control.

No obstante, considerar estos nuevos roles importa también desentrañar los límites a que se enfrentan hoy las administraciones locales, en una socie-

dad cuyos cambios en su estructura social ha hecho que la relativa homogeneidad del tejido comunitario mutara a sociedades más diversificadas y ramificadas, al reinado de la individualización y a la fragmentación de los actores colectivos. Un espacio donde las condiciones de vida de los ciudadanos reflejan con inusitada claridad una compleja dialéctica de distintos, en la que homogeneización salarial como eje de conflicto es reemplazada por la pluralidad de demandas de grupos con miradas multifacéticas.

Hablamos de un espacio territorial y político acotado que debe cabalgar con la carga de la escasez económica, la desintegración de los valores de referencia, el efecto disolvente de la globalización sobre los mapas geográficos y cognitivos y las secuelas de un modelo económico excluyente cuyas consecuencias más graves no se miden por las estadísticas.

Sin embargo, y aún aceptando las serias y complejas limitaciones de autonomía que se observa en el ejercicio de poder, lo local constituye todavía un ámbito de convergencia donde se puede desentrañar con mayor facilidad la lógica de la sociedad civil y profundizar los espacios de participación comunitaria, incorporando y dándole tratamiento a la diversidad de los grupos que en nombre de la igualdad abstracta han visto disminuidos sus derechos inclusivos en el campo político, laboral, educativo, sexual, de salud, etc.

El ámbito local es también el espacio político en que se da el encuentro entre sistemas culturales, sociales y de poder institucional.

El momento actual muestra la presencia de un proceso de corrimiento hacia nuevos posicionamientos por parte de sectores que esperan reencontrar puntos de articulación que sustituyan los que ya han desaparecido como consecuencia de la fragmentación y dispersión. El gobierno local, o mejor el gobierno de lo local, es una combinación todavía desconocida entre sociedad civil y estado.

Para reducir ese desconocimiento e intentar superar la incertidumbre hay que incorporar la idea de participación, entendida como un proceso técnico-político que contiene reglas de funcionamiento y metodologías orientadoras. Donde, y a partir de ello, se crea un proceso decisorio diferente que produce una interacción dinámica entre el Estado y la comunidad.

LA PARTICIPACIÓN

Si bien no existe un claro consenso sobre lo que significa en la práctica «participación», por lo general el término hace hincapié al debate, la negociación y la consulta. Un gran número de definiciones reflejan la gama ideológica de interpretaciones del desarrollo y los diferentes enfoques que según la planificación, han cambiado la concepción a lo largo del tiempo.

El concepto de participación es esencialmente político y asume significados diferentes en función del marco ideológico en el cual se inscribe, se trata de un concepto complejo por la multiplicidad de dimensiones que encierra.

Desde el Estado puede significar la delegación de responsabilidades a los sectores más pobres para la obtención de sus necesidades. En algunos casos alcanza a experiencias autogestionarias, aunque por lo general se trata de situaciones efímeras y aisladas. Apunta a dar respuesta a la crisis, reforzando en los hechos la exclusión social, ya que tiene por finalidad «extraer recursos de los sectores más pobres».

En la posición opuesta «la participación» como medio y como fin, se propone la transformación social basada en la profundización de la democracia, sugiere pensar en términos de conflicto, tensión, interpelación de la política y nuevas formas de circulación.

Una participación sustantiva apunta a la relación de las personas con las iniciativas del estado, que prioriza, y explicita intencionadamente su desarrollo, no solo para la funcionalidad de determinadas políticas sino para el fortalecimiento de la organización, la conciencia y la autonomía.

Tiende a «vivificar la política articulando la continuidad de las instancias tradicionales de la democracia representativa con otras en las que se puede (y se debe) ejercer democracia directa» (Quiróz Martín, 1997).

Los cambios en estos últimos años han puesto en cuestión las macro-explícaciones, los marcos generales y las únicas definiciones, al desdibujarse «la línea divisoria que deslinda los asuntos y comportamientos políticos de los privados». La falta de proyectos colectivos y pérdida de cohesión social produce cierta orfandad que alimenta el desencanto, la connivencia, y el desasosiego.

Este efecto disolutivo obliga a una búsqueda heterodoxa de reorganización colectiva. Hoy, ciertos movimientos y grupos plantean señales puntuales, que previenen contra la amnesia histórica y advierten en torno a problemas que –a esta altura– trascienden el seudo mundo de lo privado. La participación de las mujeres en los ámbitos locales y el planteo de la necesidad de penetración de lo privado en lo público, se inscribe en este contexto como una nueva y ecléctica forma de participación política.

Para Di Marco (1997),

«la participación ciudadana se entiende como una práctica social que supone una interacción expresa entre el estado y los actores de la sociedad civil, a partir de los cuales estos últimos penetran en el primero o como la intervención de los ciudadanos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales... Las formas co-gestivas, asociadas, entre el estado y la sociedad, en el gobierno de áreas de interés de la ciudadanía pueden ser las escuelas, los hospitales, los programas de medio ambiente, los programas de mujeres, etc. y abren el camino a una participación no sólo defensiva o reivindicativa, sino creadora en la esfera de lo público. En este tipo de formas nuevas de asociación entre el estado y la sociedad en el poder local, se puede dar un ámbito apropiado para el ejercicio de formas de construcción de poder por parte de las mujeres».

A partir de esta idea de la participación se hace necesario pensar en un proceso donde reglas y metodología tiendan a legitimar que lo que se produzca en el escenario tomará la forma de compromiso de acción entre los distintos actores, porque hay una voluntad política expresada con antecedencia que reconoce ese espacio y esas reglas y porque, se trata de un sistema vinculante, donde los resultados de la acción serán producto y fruto de esas reglas y esa metodología.

EL ESCENARIO DE LA PARTICIPACIÓN

«El concepto de escenario participativo se refiere a espacios de articulación formalizados como procesos decisorios con reglas definidas que se construyen por acuerdos. La preparación del escenario es la propuesta práctica de una metodología particular. Esta se propone que se configuren estrategias con compromisos, articuladas y asociadas con los actores en los proyectos y políticas: así la preparación del escenario es una forma asociada y comprometida de ejecutar el proyecto estratégico de construir un escenario para la toma de decisiones» (Poggiese, 1993).

Proyectar un escenario de tales características importa considerar y reconocer la innumerable cantidad de tensiones y posturas diferentes, implica incorporar una gran dosis de tolerancia, flexibilidad y capacidad de negociación, y fundamentalmente requiere de una naturaleza muy particular de intercambio negociado y participativo, naturaleza que demanda básicamente de tres condiciones substanciales:

- ◆ Voluntad política para realizar esta experiencia.
- ◆ Etapa de preparación del escenario.
- ◆ Formalización de la estrategia participativa.

La viabilidad política constituye un factor relevante para la realización de este escenario participativo, consiste no sólo en tener el poder suficiente y la voluntad de usarlo, sino la ponderación apropiada de los mecanismos posibles para aproximarse con razonabilidad al cambio en el modelo de gestión posterior. Importa además, la traducción técnica que haga el aparato municipal de esa intención política.

En el caso de las políticas de género, la existencia de voluntad política para su despliegue se ha visto favorecida merced a la existencia de un marco legal nacional e internacional donde se legitima la problemática.

La preparación del escenario nos remite a la evaluación de los actores relevantes y a la elección de la metodología de trabajo para lograr resultados no sesgados por intereses sectoriales.

En cuanto a la formulación de estrategias participativas, constituye un proceso continuo de acumulación, evaluación y rectificación de conocimientos, donde es imprescindible tener en cuenta la necesidad de cambio y movimiento constante, en función del logro de los objetivos previstos; poniendo al servicio de las iniciativas propuestas los recursos de que dispone el estado.

Una preocupación esencial para el éxito de estos espacios participativos es reconocer, recoger, ordenar e impulsar los intereses y propuestas que surgen de las participantes y priorizar el fortalecimiento de los actores más débiles, legitimando su papel.

PREPARANDO EL ESCENARIO

Las Políticas de Género desde el Ámbito Municipal

A partir de la visibilidad que en la década del '80 tuvo el tema Mujer en la agenda del estado, numerosas acciones y medidas de discriminación positiva se ensayaron y concretaron desde los distintos ámbitos; los municipios no fueron ajenos a este proceso.

A las razones generales que favorecieron el desarrollo de estas políticas, el poder local debió sumarle una muy poderosa en relación al rol relevante que las mujeres tienen con sus gobiernos, ya que son las mujeres las que primero se acercan al Municipio y se vinculan con los servicios que éste ofrece: salud, educación, programas sociales, etc., favoreciendo —a menudo— la emergencia de conductas asociativas y la aparición de nuevos actores que empiezan a ensayar otro tipo de relación entre el estado y la sociedad.

Una de las primeras acciones de los gobiernos comunales para la implementación de políticas para las mujeres ha sido la creación del área específica, dentro de su estructura organizacional.

Por lo general, la aparición del área ha sido precedida por la demanda de algunos movimientos reivindicativos quienes —a esta altura— ya han instalado el tema de género y otras temáticas femeninas. En ocasiones también, la creación obedece al compromiso planteado en la plataforma política del partido gobernante y a la acción de las mujeres políticas con presencia en cargos electivos o ejecutivos.

La creación de las agencias Mujer constituye un salto cualitativo importante al formalizar el compromiso de trabajar e implementar políticas públicas dirigidas a las mujeres, aunque no garantiza por sí misma la institucionalización exitosa de la agenda de género en la planificación, en tanto no exista la convicción de su naturaleza transversal. Las nuevas y diversas realidades que enfrentan las mujeres hoy, demandan profundizar acciones positivas para su desarrollo que se diseñen, articulen y operativicen con otras áreas municipales.

Por ello, a la institucionalización orgánica de los temas le ha seguido, en la mayoría de los municipios, la implementación de un Plan de Igualdad de Oportunidades, que *«más que la suma de programas de mujer de las distintas áreas públicas, se concibe como una herramienta estratégica tendiente a lograr la equidad entre los géneros»* (Rigat, op. citado).

Un Plan de Igualdad de Oportunidades es básicamente el resultado de un proceso institucional y político, toma fuerza, se ajusta y rediseña atendiendo a las diversas alternativas que se presentan.

Su propósito es definir metas, prioridades y estrategias más específicas para la integración de los temas que hacen a la discriminación de géneros en políticas, proyectos y programas particulares.

EL DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO

Un eje fundamental para poner en marcha el Plan lo constituye el diagnóstico.

«El concepto de diagnóstico genera cierto respeto y aprehensión, muchas veces se entiende únicamente como un estudio académico a cargo de especialistas, sin embargo es una herramienta de trabajo, un medio para la gestión que debe ser realizado en colaboración con la gente, para entender los cambios y procesos en su magnitud... Es el nexo entre la investigación y la puesta en marcha de acciones».

«Los problemas sociales no son sólo porcentajes o cifras. Se construyen socialmente y se relacionan con la forma en que una sociedad piensa y se representa a si misma. Toda comunidad cuenta con historias propias, en ella se encuentra una vida particular, los habitantes de la ciudad son mujeres y varones, con sus características socio-culturales distintivas, con vivencias acumuladas en el tiempo, con factores amenazantes que fragmentan sus modos de vida» (La situación de la Mujer en Mar del Plata. Mar del Plata, 2001).

Tradicionalmente los diagnósticos han sido realizados por técnicos y especialistas ajenos a la realidad de una comunidad, quienes deciden qué aspectos se van a estudiar, dónde y cómo se recopilarán los datos y qué problemas son susceptibles de abordaje.

Un diagnóstico participativo importa

«[...] trabajar directamente con las mujeres, con sus organizaciones, con las diferentes instituciones, universidades, medios de comunicación. Es un proyecto de construcción colectiva, esto implica que la comunidad en su conjunto y la opinión pública confronten lo planificado con la misma realidad, para –si es necesario– replantear y reformular la política pública» (Diagnóstico, op. Citado).

Significa incluir y reconocer la diversidad, asumir la contribución distintiva de las mujeres en un esquema investigativo de perfil democrático y participativo, que aspira a convertir la necesidad en interpretación política de esa necesidad, en demanda y constitución de derechos.

Proporciona un marco de análisis fecundo para desentrañar necesidades legítimas que servirán de base para la definición y ejercicio de derechos sociales concretos e identitarios de realidades económicas, sociales y culturales distintivas y acotadas a la realidad que se investiga y en la que se pretende operar.

Parte de un plano intermedio entre dimensiones de análisis que incluyen lo epistemológico, lo ontológico, lo científico y lo ético y el plano de las prácticas cotidianas, los universos simbólicos que atraviesan la comunidad donde se trabaja y los recursos existentes.

Nos permite descubrir las características socio-demográficas de la población, sus necesidades más urgentes, las percepciones, valores y expectativas más significativas, las causas de sus problemas y las alternativas que consideren viables para su resolución.

Rescata y valora los conocimientos de la comunidad, entendida ésta como un espacio estructurado por múltiples grupos con valores relativamente homogéneos, donde hay sitio para el desarrollo individual y la diferencia, aún regulando los particularismos.³

Al promover el desarrollo de una conciencia crítica basada en el análisis colectivo, robustece la relación entre los grupos participantes, compromete esfuerzos para luchar por las reivindicaciones que ellos mismos han señalado y permite a las participantes descubrir la relación existente entre su situación local y la realidad regional, nacional y mundial.

Una dimensión relevante en este modelo de diagnóstico lo constituye el conocimiento y recuperación de la identidad histórica y cultural, ya que al vislumbrarse con mayor profundidad las fuentes de la situación actual, se visualizan posibilidades que el presente ofrece.

3 Para el Banco Mundial el término comunidad se refiere a agregaciones de base social, económica e ideológicamente heterogéneas, que comparten una parte relevante de la vida cotidiana y de las condiciones colectivas de reproducción de sus miembros. Coraggio, J. Luis: «La economía Urbana» Bs. As. 1994.

El reconocimiento de los mitos, la «historia desde abajo» y las experiencias colectivas del pasado que coadyuvaron a marcar identidades particulares, permite develar la problemática concreta que debe enfrentarse, analizando y cuestionando valores, favoreciendo la reafirmación de las identidades y alentando acciones individuales y colectivas de autoafirmación y creatividad.

Finalmente y consideradas las variables precedentes, para la operatividad y éxito de un diagnóstico participativo es fundamental el diseño de técnicas adecuadas, el conocimiento de los recursos disponibles y la ponderación del consenso que tendrán las herramientas elegidas entre el grupo con el que se va a trabajar.

PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES 2000–2004, MUNICIPALIDAD DE GENERAL PUEYRREDÓN, FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT, ARGENTINA

La Participación de la Mujer en el Ámbito Local

«La ciudad de Mar del Plata es por su ubicación en la zona sur-este de la Provincia del Buenos Aires, y por su distancia al principal centro poblacional de consumo y producción de habla hispana del Cono Sur –Buenos Aires y el Gran Buenos Aires–, un polo de crecimiento importante para la República Argentina» (Mar del Plata en Cifras, 1999).

El Partido se ha caracterizado por un crecimiento poblacional superior al que corresponde en relación al incremento vegetativo. La importancia de su flujo migratorio, intensificado a partir de las décadas del 60–70, arroja en la actualidad una población estimada (según la proyección de los últimos datos censales) de 625.000 habitantes.

La población migrante constituye la mayoría del conjunto total –52,7%–. Entre esta población, las mujeres superan en un 10% la proporción de hombres

migrantes, la mayoría del flujo corresponde a aquellas en edades centrales, atraídas por la búsqueda de oportunidades laborales, seguidas por población femenina de edad pasiva.

Históricamente la estructura económica marplatense ha estado relacionada fundamentalmente con el área de servicios. La condición de frente marítimo con una costa propicia de fácil acceso por mar y por tierra posibilitó su desarrollo como ciudad balnearia y con ello un vasto campo de actividades e industrias relacionadas con el turismo. La presencia mayoritaria de mujeres trabajadoras en este mercado constituye aún un subregistro, que investigaciones actuales están empezando a visibilizar.

La reconversión productiva de la década del '90, rompió con este modelo económico e impactó con fuerza en la ciudad. La desaceleración de la industria de la construcción y de servicios, el crecimiento del sector no estructurado, la crisis recurrente del sector pesquero y el incremento de los flujos migratorios, redujo drásticamente la actividad económica. Mar del Plata comenzó a conocer y tener altos índices de desempleo y subempleo.

Para el caso de las mujeres y según la Encuesta Permanente de Hogares (octubre 2000) los índices de desocupación y subocupación en el Partido alcanzan el 23,9% y 28,4% respectivamente.

El correlato de la crisis fue una modificación del «paisaje social». En el año 1996 los primeros estudios realizados sobre pobreza mostraron, al analizar las condiciones de vida de los hogares marplatenses, sobre una medición que utilizó el patrón metodológico de la «línea de pobreza», que ...«el 23,2% de la población –20% de hogares– se clasifican como pobres».

Esta situación ha incidido en las mujeres marplatenses de manera especial.

Los cambios económico–sociales y las modificaciones en los modelos de familia, producto de la irrupción masiva de la mujer en el mercado laboral, la redefinición de roles y responsabilidades en las unidades domésticas y en el mundo público, ha enfrentado a las mujeres a nuevas situaciones, particulares y diversas, promoviendo en ellas una más intensa participación en lo laboral, comunitario, educacional y político.

Prueba de ello es el trabajo comunitario que realizan en la ciudad. Mar del Plata que ha sido pionera en el desarrollo de tareas solidarias, por la presencia de asociaciones con más de 50 años de existencia (Cruz Roja, Liga de Madres, etc.) y desde los '60 por el accionar de las asociaciones vecinales de fomento, –115 en la actualidad–, asistió durante la década del '80 y especialmente en los '90 a la eclosión del trabajo del voluntariado, constituido mayoritariamente por mujeres.

Las más de 300 organizaciones no gubernamentales (ONGs), que sumadas a otras organizaciones civiles (cooperadoras, asociaciones, clubes de servicio, etc.) totalizan unas 1000, están integradas y dirigidas en un 80% por mujeres.

Entre ellas, hay una decena de movimientos y OGNs feministas, cuyo pluralismo y versatilidad garantizan que las principales reivindicaciones femeninas y la lucha por la equidad de género atraviesen e impriman nuevas lógicas al espacio societal y estatal.

La participación femenina se observa también con mucha intensidad en el plano académico, en la universidad local hay una marcada tendencia en el proceso de feminización de la matrícula. Lenta y progresivamente se va estableciendo una presencia cada vez mayor de mujeres entre la población estudiantil universitaria de grado. En el año 1990, el índice de aspirantes y nuevos ingresantes de la matrícula femenina fue del 54,78%, en tanto en 1994 la cifra trepa al 61%, manteniéndose constante hasta el período 1998–1999 (Boletín Universitario 90/94 y 1999).

En el campo político el aumento de la presencia de mujeres ha sido muy importante. Con la sanción de la Ley 11733 de Cupo Femenino, que obligó a incorporar un porcentaje del 30% de mujeres en lugares expectables de las listas a cargos electivos, se produjo un importante crecimiento del número de mujeres en el cuerpo deliberativo local, ya que en los años 1973 y 1983 había 3 mujeres concejales en cada una de esas composiciones, sobre un total de 24 ediles; pasando en 1999 a ser de 7 y en el actual período de 8 concejales.

Esta presencia femenina en el ámbito político ayudó en mucho a instalar temas en la agenda local que antes eran abordados en otros espacios territo-

riales, tales como violencia doméstica, planificación familiar, discriminación, etc y contribuyó a que la dirigencia incorporara la otra mirada respecto a lo público y lo privado.

LAS POLÍTICAS DE GÉNERO DESDE EL PODER LOCAL

En el año 1996 se crea en el Municipio de Mar del Plata el área de la Mujer, y se le asigna –para garantizar la transversalidad de sus políticas– independencia del resto de las áreas municipales, al hacerla depender directamente de la máxima autoridad comunal: el Intendente.

Como parte de una política que tiende a profundizar acciones positivas concretas, en 1999, merced a un convenio de cooperación, asesoramiento y coordinación con la Fundación alemana Friedrich Ebert de Argentina, se lanza el Plan de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres 2000–2004.

El Plan viene precedido de un largo proceso de consultas y sensibilización en el ámbito público y privado, para lograr el consenso, la participación y el involucramiento de los actores políticos y sociales, garantizando su legitimidad como instrumento orientador de las futuras políticas públicas.

La etapa de búsqueda de consenso y la sensibilización respecto al tema y programa se constituyó en una prioridad, dada la necesidad de asegurar no sólo la sanción de la norma jurídica que le diera sustento al proyecto, sino que fuera considerada una política del estado municipal, que perdurara más allá de la alternancia de gestiones gubernamentales.

En respuesta a las nuevas realidades sociales y como parte de una política de estado que apunta a profundizar acciones concretas en beneficio de las mujeres el Honorable Concejo Deliberante presenta un proyecto de ordenanza que propicia el lanzamiento de este Plan de Igualdad, que es aprobado por unanimidad en el mes de febrero de 2000.

El paso siguiente fue la conformación de un Consejo para la Igualdad de Oportunidades, integrado por representantes de todas las áreas del Municipio

y miembros de cada uno de los partidos políticos con representación en el Consejo Deliberante a quienes –en primer término– se capacitó sobre la temática.

Este Consejo asumió el compromiso de co-elaborar, implementar y monitorear las acciones en el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades, en virtud de los resultados arrojados por el diagnóstico sobre la situación de la mujer marplatense, primer objetivo y actividad del Programa.

EL DIAGNÓSTICO

La inexistencia de estudios diagnósticos sobre la situación de las mujeres marplatenses constituía un verdadero problema para desarrollar acciones y políticas concretas, al tiempo que nos enfrentaba al desafío de pensar en herramientas donde quedara plasmada la complejidad de las desigualdades sociales y su atravesamiento genérico, y donde además se advirtieran signos no mensurados en las estadísticas.

Por ello el diseño y desarrollo del diagnóstico participativo fue una etapa importantísima para el Plan. Se analizó, evaluó y ponderó la relevancia del compromiso de las actrices e instituciones de la comunidad, como sujetos y objeto de estudio. Se decidieron las dimensiones de análisis relevantes respecto al tema Mujer y se acordaron las técnicas y actividades a implementar para el logro de los objetivos en este modelo de abordaje metodológico.

El grupo responsable estableció además, los plazos para cada una de las actividades y los criterios de evaluación de la información recabada.

El diagnóstico se conformó a partir de cuatro instrumentos:

1. La ponderación de los datos socio-demográficos de Mar del Plata desde una perspectiva de género, según las cifras arrojadas por la Encuesta Permanente de Hogares (Onda Octubre 1999).
2. La evaluación de los resultados de una encuesta de opinión realizada en la ciudad a 500 mujeres seleccionadas a partir de una muestra aleatoria por cuotas de edad, según el último censo de población y vivienda.

3. El análisis de los resultados de dos talleres participativos sobre la situación de la mujer en Mar del Plata, a partir de las opiniones y percepciones de actrices sociales relevantes, organizaciones de mujeres, académicas, de acción comunitaria, sindicales, políticas y barriales.
4. La recolección y lectura de los abstracts de investigaciones y estudios existentes sobre la temática de género, en la ciudad de Mar del Plata.

Las dimensiones que se trabajaron en cada uno de estos instrumentos fueron:

- ◆ Trabajo y empleo
- ◆ Educación
- ◆ Salud
- ◆ Ámbito doméstico
- ◆ Participación pública

Los datos estadísticos, resultado de la desagregación por género de la Encuesta Permanente de Hogares, sirvieron para conocer ciertas características de la población de la ciudad, porcentaje de mujeres respecto de la población total, inserción en el mercado de trabajo, nivel educativo, los modelos de familia preponderante, la media de ingresos familiares, etc.

También se constituyeron en soporte, complemento o indicador de invalidación de las percepciones y opiniones que las mujeres tienen en torno a estas problemáticas, y que manifestaron en los talleres participativos y en la propia encuesta de opinión.

La encuesta a 500 mujeres de la ciudad mayores de 16 años, a partir de una muestra aleatoria que respetara las cuotas de edades del Censo, garantizó la representatividad del universo al tiempo que permitió conocer las opiniones y posturas en cada una de las dimensiones trabajadas, en virtud no sólo de su nivel socio-económico y educacional, sino por grupo etario.

La realización de dos talleres diagnósticos, en el encuadre de un escenario participativo, donde convergieron más de ochenta representantes de ONGs, entidades comunitarias, actrices sociales relevantes, partidos políticos, sindica-

tos, iglesia y todo un amplio espectro de actores de la sociedad civil, tuvo por finalidad recabar las percepciones y experiencias de las organizaciones y grupos convocados, en torno a las temáticas analizadas en los otros instrumentos del diagnóstico y más allá de la postura personal de los asistentes.

Los objetivos perseguidos en los talleres, la metodología de trabajo, la forma de procesar los resultados que arrojaran cada uno de los temas abordados y la forma de difusión entre los asistentes de esos datos, fue explicitada y fundamentada previo al inicio de cada jornada.

Las primeras discusiones del equipo de trabajo estuvieron referidas al universo de participantes. Una de las principales dudas sobre el criterio de selección fueron en torno al recorte del tema Mujer; desde dónde y con quienes se trabajaba, cuál era el difuso límite que marcaba la realidad y referencia entre aquellos que trabajan con mujeres, para mujeres o con las consecuencias que determinadas situaciones producen en las mujeres. Por ello, el criterio que imperó fue el de la máxima inclusión y heterogeneidad.

En la selección de los asistentes se consideró la inserción comunitaria de la organización o grupo al que representaban, sus ejes de trabajo, su trayectoria, la legitimidad de su labor, la representación en su nombre de distintos sectores, intereses y problemáticas y el grado de compromiso que han tenido con los temas de la mujer en la vida comunal, más allá de su tamaño e institucionalidad, tal así que, junto con las instituciones y ONGs de mujeres, estuvieron presentes responsables de programas sociales, mujeres de base, informantes calificadas, grupos académicos, etc.

Al ponderarse en forma similar la búsqueda de resultados como la metodología participativa para arribar a esos resultados, en la elección de los invitados a cada uno de los dos talleres, se cuidó especialmente un agrupamiento donde primara el criterio de máxima diversidad, no sólo en cuanto la magnitud de poder y prestigio de cada organización o grupo, sino por los temas y sectores representados. De esta forma pudieron evitarse posibles hegemonías de alguno sobre el resto y las miradas sesgadas.

Finalmente, el diagnóstico se completó con la incorporación de las de investigaciones sobre el tema género producidas en Mar del Plata.

La búsqueda y recopilación de este material resultó ser harto compleja por el grado de dispersión y aislamiento en que aún se trabaja en la ciudad. De la convocatoria hecha desde el área surgió que los estudios existentes, en su totalidad de grupos de investigación de la Universidad Nacional de Mar del Plata, si bien constituyen todavía un número pequeño respecto a la totalidad de la producción académica local, por los diferentes campos que abarcan, cubren los temas principales de la problemática de género y coinciden —en la mayoría de los casos— con las dimensiones abordadas en los otros instrumentos del diagnóstico, tales como: familia, condiciones de vida, modelos de socialización, salud, trabajo, historia de mujeres, participación social y literatura femenina.

A MANERA DE SÍNTESIS

El aporte de cada uno de los instrumentos ha permitido saber que la percepción y expresión de las necesidades sentidas y manifestadas en el discurso por las mujeres marplatenses, concuerdan y enriquecen —en general— las arrojadas en los datos estadísticos.

Paralelamente, quedó fuertemente reflejada su necesidad de participar en un escenario de intervención pluralista y con otra lógica de gestión, donde puedan trabajar en proyectos que las tengan como protagonistas.

Para las mujeres, es importante incidir en la toma de decisiones y en los procedimientos a aplicarse para efectivizar esas decisiones, estos es: vincular más solidamente el funcionamiento cotidiano del gobierno de lo local con sus necesidades y propuestas.

La contribución del diagnóstico no sólo estuvo dada por la recolección y sistematización de datos empíricos que dan efectiva cuenta de los factores de discriminación real a que está expuesta la población femenina, sino por la visibilización y el reconocimiento de un abanico significativo de nuevas actrices sociales y políticas que, con otros modelos de funcionamiento, asumen el compromiso de motorizar el desarrollo local.

Uno de los interrogantes que se nos plantea después de esta primera etapa es la manera en que debe y puede trabajarse un Plan de Igualdad, en este contexto de exclusión donde cada vez se desdibujan y pierden más los mecanismos integradores que en otras etapas permitieron la consolidación de determinadas identidades colectivas, que daban certidumbre y continencia al cuerpo social.

Cómo abordar el rescate de la ciudadanía inclusiva para las mujeres y también para los hombres, a través de acciones que los atraviesen en la vida cotidiana como la salud, la educación, el trabajo, la apropiación y ocupación de los espacios de su ciudad, en un escenario que permanentemente nos expone a la desafectación, el riesgo, la incertidumbre, la marginación, en donde la fractura del lazo social tiende a cristalizarse, debilitando el peso de nuestra actual y muy sesgada condición ciudadana.

Cómo no caer en la tentación de homogeneizar el universo femenino, ante el rápido y paulatino aumento de la feminización de la pobreza y darnos el espacio de reflexión que nos permita atender las particularidades y necesidades de cada sector social.

De qué forma se pueden viabilizar acciones positivas y de empoderamiento para las mujeres, rescatando la cultura, la diversidad y la historia compartida local en una época de mundialización del conocimiento e información, en la que permanentemente se nos somete al discurso de las ventajas de la globalización cultural y de nuestras limitaciones individuales como protagonistas de la historia.

La reivindicación de las potencialidades del protagonismo femenino como motor para lograr la equidad de género nos enfrenta al desafío de encontrar entre todas/os una ecuación para que el movimiento de mujeres articule, sin identificación hegemónica, el nivel micro local con lo macro nacional, regional y global.

Hoy, nos encontramos en la etapa del Plan de Igualdad en que debe elaborarse, con el Consejo para la Igualdad de Oportunidades, un documento que contemple las políticas y acciones, donde se vean plasmadas estas necesidades, percepciones y demandas.

La experiencia recogida hasta ahora nos ha posibilitado una primera aproximación conceptual sobre los temas que son parte de la realidad de las mujeres en nuestra ciudad.

Nos ha habilitado también a considerar que no sólo es suficiente la experiencia vivencial y la percepción de los problemas por parte de las mujeres, ni una precisa y única metodología para intervenir en la realidad, sino que será la cooperación integrada entre ambas quien nos garantizará que la inclusión de grupos, organizaciones, movimientos sociales, actores institucionales, constituyen una masa crítica que fortalecerá la expansión del ejercicio de la ciudadanía democrática que contemple la distribución de poder más equitativa, la autonomía y el reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad, en el gobierno de lo local.

Bibliografía

- Anderson, Jeanine y Falú, Ana. «Nuevas voceras de la ciudadanía plena» en «Los procesos de reforma del estado a la luz de las teorías de género». Cuaderno nº 26 del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales. Quito, 1997.
- Banco Mundial. «Cómo lograr resultados. El programa del Banco Mundial encaminado a lograr la eficacia del desarrollo». Banco Mundial, Washington, 1993.
- Bucci, Irene; Bucci, Laura. «Reflexiones acerca de las políticas con perspectiva de género». Ponencia presentada al «VI Congreso Argentino de Antropología Social». Mar del Plata, Año 2000.
- Bruera, Silvana; González Mariana. «La participación de las mujeres en los ámbitos locales» en «Los procesos de reforma del estado a la luz de las teorías de género». Cuaderno nº 26 del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales. Quito, 1997.
- Coraggio, José Luis. «La participación popular: Ideologías y realidades» en Revista «Trabajo Social en América Latina». Buenos Aires, 1988.
- «Diagnóstico sobre la situación de las mujeres en la ciudad de Mar del Plata. Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000–2004». Mar del Plata, 2000.
- Molyneux, Maxine. «Debates sobre comunitarismo, moralidad y políticas de identidad», en Ediciones de la Mujer nº 25. Isis Internacional, 1997.
- Moser, Caroline. «Planificación de género y Desarrollo». Ed. Flora Tristán. Lima, 1989.
- Pooggiese, Héctor y Francioni, María del C. «Escenarios de Gestión Asociada y Nuevas Fronteras entre el Estado y la Sociedad». FLACSO Buenos Aires, 1993.

Rigat-Pflaum, María. «La Planificación de género en el Ámbito Municipal». «Género y Municipio». Red de Mercociudades, Junio 2001.

Suarez, María Cristina. «El Plan de Igualdad de Oportunidades de la mujer como marco de intervención profesional», Revista Anuario, Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, 1998.

Democracia en todos los planos

El camino de Montevideo en la formulación de su primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos

Soc. Silvana Bruera¹
Soc. Mariana González

LOS PLANES DE IGUALDAD: UN MOMENTO EN LA PROMOCIÓN DE LA EQUIDAD

Los Planes de Igualdad de Oportunidades aparecen en escena después de que se han experimentado diferentes fórmulas y políticas que apuntan a superar las desigualdades entre hombres y mujeres. Son una respuesta que procura tener un encare integral y que asume el carácter sistémico de las desigualdades de género.

El concepto de género –que ha sido tan discutido, precisado, y hasta «bastardeado»– abrió nuevas dimensiones para entender las desigualdades

1 Asesoras de la Comisión de la Mujer para la formulación del Plan de Igualdad, Intendencia Municipal de Montevideo, Uruguay.

no sólo desde el interés «académico» y científico. Es —y seguramente seguirá siéndolo— un aporte revulsivo en el terreno político y social en la medida que ha develado las relaciones de poder que están presentes en todas y cada una de las prácticas sociales y culturales, en las creencias, símbolos, instituciones, vida cotidiana, argumentaciones, sentidos comunes, etc.

Muchas son las vertientes que han aportado para la concreción de ésta herramienta; desde desarrollos teóricos y conceptuales, que sustentaron variadas experiencias que se han implementado en las últimas décadas, hasta diferentes apuestas políticas desde las que partieron. El ensayo y el error, hay que decirlo, también son parte de este camino.

El ámbito del trabajo es esencial para la promoción de la igualdad y fue jerarquizado, pues se esperaba que lograr relaciones más igualitarias y justas entre hombres y mujeres en esta arena, permitiría cambios de gran magnitud que deberían impactar sobre otros.

Aún antes que las ideas de justicia y equiparación ganaran espacio, los gobiernos implementaron políticas «protectoras» hacia las mujeres. En los inicios del siglo XX, Uruguay contó con una legislación «progresista» en este sentido. El desarrollo de nuevos conceptos, la evaluación desde un punto de vista ciertamente diferente, permiten decir que aquellas leyes terminaron operando en contra de las mujeres² en la medida que reprodujeron roles tradicionales y estereotipos.

Nuevas políticas en el terreno laboral buscaron la igualdad entre hombres y mujeres. La experiencia europea es rica en este sentido pues creó antecedentes en lo que hace a la legislación laboral, que se desplaza desde un énfasis en la protección hacia un énfasis en la promoción de la igualdad.³

En el Uruguay un porcentaje significativo de mujeres se integró tempranamente al mercado de trabajo. Como se ha dicho⁴, la urbanización, las bajas tasas de fecundidad, niveles educativos altos entre la población femenina, son

2 Raquel Macedo de Sheppard. Informe sobre la situación de la mujer. 1980.

3 El Convenio N°100 de la OIT, por ejemplo, que establece la igualdad de remuneraciones para hombres y mujeres por trabajo de igual valor, se remonta a 1950.

4 Rosario Aguirre. *Sociología y Género*. Ed. Dobleclíc, Montevideo 1998.

factores asociados a este fenómeno. En 1986 las mujeres tenían una tasa de actividad económica de 41.4, en 1996 había llegado al 46.7, sin reconocer retrocesos.

Sin embargo, como se subrayara en Beijing, aún perviven diferencias importantes entre mujeres y hombres, desde su inserción y ubicación en la estructura económica y en el mundo del trabajo, como en el acceso a posiciones de jerarquía. A nivel global, las mujeres representan un porcentaje mínimo en los niveles de toma de decisión. Uruguay tampoco es ajeno a esta realidad.

La Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijing, que muestra los avances procesados, señala también las dificultades de arribar a las metas propuestas.

«Desde la Conferencia de Naciones Unidas de 1995 donde se realizó un llamamiento perentorio a los gobernantes del mundo en el sentido de la urgente necesidad de acortar la brecha de desigualdad y discriminación que sigue pesando sobre la mitad de la población del planeta, han pasado 5 años. A impulso de muchos organismos internacionales, de mujeres organizadas y de mujeres políticas, algunos cambios se han procesado. Sin embargo estos no son suficientes y muchas veces son sólo aparentes. Las mujeres siguen siendo víctimas de violencia sexual y familiar, los actores políticos siguen pensando que este es un tema menor y que no les cabe ninguna responsabilidad en la modificación de pautas culturales abusivas y discriminatorias; las políticas públicas y sociales siguen formulándose en función de sujetos neutros, como si sobre las personas no actuaran discriminaciones debidas al sexo, la etnia o la clase»⁵.

La igualdad formal no resiste la evidencia de los datos. Las mujeres se ubican en los peores puestos de trabajo, reciben menores remuneraciones por

5 Lilián Celiberti. Presentación de *Un Modelo para Armar*. Comisión Nacional de Seguimiento, UNICEF. Montevideo 2000.

trabajos iguales, están ubicadas en funciones que reproducen su condición, etc. Todos estos hechos han mostrado que la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo no implica necesariamente «independencia económica», ni modifica la discriminación y subordinación.

Cuando la noción de igualdad formal, o igualdad ante la ley para cualquier ciudadana o ciudadano, no resulta suficiente frente a ciertas discriminaciones específicas que forman parte de las prácticas sociales en general, aparece el concepto de «igualdad de oportunidades». Las políticas universalistas que tratan como iguales a los que no lo son, tienen como resultado la reproducción de la desigualdad.

La búsqueda de la igualdad real para acceder a la más variada gama de posibilidades, servicios y recursos por parte de hombres y mujeres es uno de los puntos que se plantea cuando se habla de igualdad de oportunidades. Asegurar que el acceso no se limite en términos sexuales parece obvio, pero no lo es. Aún hay áreas que se mantienen «vedadas» para las mujeres. La naturalización de la discriminación impide ver esos cotos cerrados para las mujeres a nivel social. El planteo de igualdad de oportunidades tiene entre sus objetivos, visualizarlos y removerlos.

Las diferencias en los resultados también dependen de los diferentes puntos de partida. En nuestro país —al menos en lo discursivo— se admite que la radicación en un medio urbano o rural, las diferencias socio-económicas de las familias, etc. impactan en los puntos de partida de los escolares, por ejemplo. Sin embargo, aún resulta difícil considerar que la socialización diferenciada de niños y niñas los coloque en puntos de partida diferentes que impactarán en algunos de sus resultados escolares.

La valorización social de hombres y mujeres se refleja también en diferencias en el trato, sea en el mundo laboral (baste mencionar al acoso sexual), como en el ámbito educativo, en el doméstico, etc., generando ciudadanías de «primera» y de «segunda».

Sólo incorporando las diferencias es posible igualar oportunidades de acceso, puntos de partida y trato. El concepto de equidad introduce la consideración de la diferencia como un asunto fundamental. Este es el núcleo para aproxi-

marnos a una igualdad real. La dupla igualdad y diferencia contiene una tensión entre ambos términos que se reflejó en el desarrollo de las teorías, en la creación de metodologías y en el análisis de las prácticas y experiencias políticas que han puesto el énfasis en uno u otro término. La justicia se obtiene a partir de reconocer que existen diferencias entre las personas, que imponen que no sean tratadas como idénticas. La equidad de género se obtendría a través de acciones orientadas a remover los obstáculos reales.

Las políticas o acciones positivas son un aporte en este sentido, por medio de las cuales se intenta superar el tratamiento igualitario formal. Consisten en medidas transitorias dirigidas a corregir situaciones de desventajas de ciertos grupos sociales en razón de factores culturales o económicos⁶. Son una estrategia destinada a establecer igualdad de oportunidades por medio de unas medidas que permitan contrarrestar o corregir aquellas discriminaciones que son el resultado de prácticas o sistemas sociales, de aquí que se les nombre también como políticas de «discriminación positiva». Su finalidad es poner en marcha programas concretos para proporcionar a los grupos desfavorecidos (por su condición de clase, etnia, raza, sexo, origen) ventajas concretas por un tiempo limitado. Son un medio para transformar las actitudes discriminatorias que no pueden ser superadas simplemente con reconocimientos legales o medidas jurídicas de igualdad ciudadana.

Hemos integrado en este camino la idea de que no basta con el reconocimiento general de la ciudadanía, entendida como el conjunto de derechos y responsabilidades que una persona tiene en relación con la comunidad, frente a la cual tiene una supuesta membresía plena. Más allá de que su contenido ha ido variando a lo largo de la historia, complejizándose y ampliándose como producto de las luchas de los sectores excluidos, hoy resulta claro que un ejercicio pleno de los derechos debe apoyarse en el desarrollo de la autonomía.

6 Bianca Becalli. Intervención en el Foro «Estrategias para la Igualdad de Oportunidades de la Mujer» Abril, 1992. Unicef, Argentina.

Este concepto, tan querido por las feministas, es útil para pensar en múltiples actores y sujetos sociales demandando su propio espacio y su propia voz en la sociedad, presionando para satisfacer sus demandas particulares⁷.

Los Planes de Igualdad de Oportunidades son una herramienta, y como tal pueden asumir diferentes orientaciones, aunque expresen el reconocimiento del carácter sistémico de la desigualdad. Muchos de ellos han representado un avance cualitativo respecto a los programas, acciones y políticas que se venían desarrollando, en la medida que comprometen una «visión» a partir de la cual se procura encaminar las acciones del gobierno. Enlazan acciones, proyectos y programas en un parámetro técnico-político que marca el rumbo.

Por ser elaborados desde la esfera pública, indudablemente comprometen la voluntad política de un gobierno y ponen a prueba la capacidad de movilizar el poder efectivo. Los Planes muestran, de hecho, diferencias importantes tanto en sus contenidos como en sus alcances; en la especificación de sus acciones y su evaluación, así como en las definiciones más generales en las que se apoyan. Los Planes, por lo tanto, se muestran como un resultado del «contrapunto» interno –sea implícito o explícito– entre diferentes tendencias que se encuentran en la institución. Aunque no lleguen a trascender públicamente, inevitablemente existirán conflictos en torno a las diferentes explicaciones, valorizaciones y priorizaciones de las desigualdades de género como asunto social relevante para las políticas públicas.

Los Planes de Igualdad de Oportunidades involucran tanto acciones de tipo positivas, en beneficio de las mujeres, como medidas dirigidas a cambiar los roles y las relaciones entre hombres y mujeres.

7 La autonomía alude al proceso de apropiarse y dar direccionalidad a la propia vida y a las circunstancias en las que se desenvuelven las personas; a la capacidad de desarrollar «poder sobre sí misma», no en soledad o aislamiento, sino a través del desarrollo de los medios –materiales y no materiales– para reducir la opresión que traen las distintas formas de «poder sobre los otros.» Vicky Meynen y Virginia Vargas. «La autonomía como estrategia...» En *Sin Morir en el Intento*. Novib, Entre Mujeres, Lima, 1994.

Lamentablemente, no son suficientes las evaluaciones sustantivas sobre procedimientos, alcances, resultados e impactos de los diversos planes. Más allá de que esta herramienta presenta limitaciones y riesgos desde su formulación, su implementación, hasta su evaluación, parece claro que hace más visible a las mujeres, legitima sus acciones y reivindicaciones, pone en la agenda política un tema que no se considera prioritario, y puede integrar a hombres y mujeres en la discusión sobre las formas de relacionamiento social entre los géneros.

MONTEVIDEO DE CARA AL DESAFÍO

En el acto del 8 de marzo de 2001 el Intendente de Montevideo, Arq. Arana, anuncia públicamente la creación de una Comisión de Equidad de Género en la Ciudad que tendrá como cometido formular un Plan de Igualdad de Oportunidades que incorpore en las diversas áreas definidas, acciones tendientes a la promoción de igualdad de oportunidades y a la creación de condiciones culturales que fomenten la equidad entre hombres y mujeres⁸. En el mismo, las mujeres organizadas a partir de las tres regiones de Montevideo, presentan también sus principales demandas y expectativas en torno a este Plan, que se dio en llamar de «Igualdad de Oportunidades y Derechos».

En el acuerdo del día 22 de mayo el Intendente designa para integrar la Comisión de Equidad de Género en la Ciudad a funcionarios de: el Departamento de Cultura; Departamento de Descentralización; Departamento de Recursos Humanos y Materiales; División de Espacios Públicos y Edificaciones; División Salud y Programas Sociales; y la Unidad de Convenios. Esta Comisión está presidida por la A.S. Mariella Mazzotti, Presidenta de la Comisión de la Mujer de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM).

8 Resolución N° 459/01 aprobada por el Intendente en su acuerdo del día 5 de febrero de 2001.

Sin duda se trata de un hito, ya que en el Uruguay no existe un marco nacional que contenga a esta propuesta. Se trataría del primer Plan de éstas características, y tendría una cobertura municipal, actuando en este marco de potestades. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que Montevideo cuenta con la mitad de la población nacional y que sus acciones tienen una alta visibilidad y repercusión pública.

El contexto en el que se inscribe esta iniciativa, por otra parte, es de profunda crisis social y económica. La recesión regional y nacional se arrastra por más de un año, y la misma también tiene reflejos a nivel municipal, tanto en términos del presupuesto manejado como de los problemas priorizados.

La legislación uruguaya, que fue considerada durante décadas de las más avanzadas de América Latina, muestra actualmente fuertes rezagos en relación con la problemática de género⁹.

El país parece haberse dormido en las glorias del pasado, y existen fuertes dificultades en asumir la existencia de la discriminación. Los partidos políticos no han integrado esta dimensión de la desigualdad ni en sus programas partidarios, ni en su discurso, ni en sus propuestas de emergencia¹⁰.

LA DESCENTRALIZACIÓN COMO CONTEXTO PRIVILEGIADO DE LAS POLÍTICAS DE GÉNERO

El Gobierno Municipal, desde la asunción del Frente Amplio, se ha pronunciado sobre la necesidad de potenciar políticas sociales que promuevan el

9 La existencia de un estado laico favoreció que desde 1907 se contara con una primera ley de divorcio. En la década del 10 y del 20 se establecieron numerosas leyes vinculadas al trabajo productivo de las mujeres; en la década del 30 se establece el derecho a ser electoras y elegibles para cargos representativos; en el 46 se explicita los derechos a través de la Ley de Derechos Civiles de la Mujer.

10 Bruera y González. *Un Modelo para Armar*. Ed. Comisión Nacional de Seguimiento, Unicef. Montevideo, 2000.

mejoramiento de la calidad de vida de la población, priorizando la descentralización como estrategia para dinamizar el tejido social y fortalecer la iniciativa ciudadana. Desde este ángulo, el proceso descentralizador se concibe como un vehículo de justicia social, al profundizar la democracia representativa dotándola de un nuevo protagonismo en la gestión comunal. Se ha subrayado el papel de los gobiernos locales como «escuelas de democracia» a efectos de alcanzar la ciudadanía plena.

Desde 1990 el Departamento de Montevideo ha sido regionalizado funcional y administrativamente en 18 zonas, que se reagrupan en el 2000 en 3 regiones. Estas zonas han sido la base de la estrategia de descentralización y la participación ciudadana. Las mujeres se han integrado activamente a esta propuesta. Son ellas las que sostienen, en gran parte, la trama social de las comisiones y asociaciones vecinales. Por otra parte, se han integrado en los Concejos Vecinales (órganos de consulta) y crecientemente forman parte de las Juntas Locales (órganos de decisión y control).

En los últimos meses, se viene realizando una evaluación de la descentralización que busca repensar mecanismos y potestades de los órganos locales y las instancias de participación vecinal, con el fin de profundizar el proceso y fortalecerlo. Debemos seguir atentamente su desarrollo, ya que la descentralización es una de los ámbitos fundamentales del Plan de Igualdad de Oportunidades, a pesar de que en el inicio de esta discusión no se ha introducido una perspectiva de género.

Las potencialidades y límites que tiene la participación local para las mujeres, han sido un tema de preocupación e interés. Lo local es un ámbito importante de participación, y se ha presentado como un espacio propicio para el aprendizaje, la actuación e incidencia. Pero también parece tener un «techo» que se manifiesta de varias maneras, no sólo en la experiencia montevideana, sino también en otras del continente.

LA COMISIÓN DE LA MUJER: NÚCLEO DE LAS POLÍTICAS DE GÉNERO MUNICIPALES

La Comisión de la Mujer fue creada –junto a las otras comisiones especiales¹¹– en 1991, durante la primera administración del Frente Amplio, como respuesta a las demandas e inquietudes planteadas desde el movimiento de mujeres y por las mujeres políticas. Se creaba así un ámbito de gestión de políticas municipales dirigidas a las mujeres, con especial participación de las organizaciones sociales.

De esta forma, la Comisión quedó integrada por mujeres del movimiento que fueron designadas por el Intendente Municipal a partir de una lista presentada luego de la realización de elecciones entre diferentes organizaciones.

La Comisión de la Mujer determinó, en aquel momento, como áreas de atención prioritaria las de violencia, salud, trabajo, y educación y cultura, las que se enfocarían a través de programas de investigación, servicios y educación.

A partir de las demandas de las vecinas se fueron jerarquizando algunos programas y acciones. De este primer período se puede destacar: la creación del Servicio Telefónico de Atención a la mujer víctima de maltrato doméstico; la realización de campañas de difusión contra la violencia contra la mujer; y la realización de cursos de capacitación en derecho laboral y de familia para formar promotoras legales en los barrios, capaces de brindar asesoramiento.

En 1995, a comienzos del segundo período del Frente Amplio, la Comisión de la Mujer se institucionaliza, el Intendente designa una presidenta y pasa a contar con presupuesto propio, infraestructura y apoyos técnicos.

En mayo de ese año se realiza una gran asamblea de mujeres: las Montevideanas Opinan. En esa oportunidad mujeres provenientes de los diferentes barrios capitalinos plantean sus preocupaciones, abriéndose un nuevo

momento para la Comisión de la Mujer. Por otra parte, en ese año se realizan rondas por los diversos centros comunales intensificando el contacto con los vecinos y vecinas y la recepción de sus necesidades. El proceso de descentralización maduraba y progresivamente se incorpora la dimensión local a las propuestas municipales.

Dentro de este segundo período se plantea como objetivo *«impulsar planes y programas articulados, con la finalidad de promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Su acción se sustenta en la política de descentralización municipal, fomento de la participación ciudadana e implementación de políticas sociales integrales, que tomen en cuenta las situaciones específicas de las mujeres montevideanas, especialmente aquellas que viven en riesgo social.»*¹²

Busca dar respuesta a las demandas formuladas por los Concejos de Vecinos en el proceso de elaboración de los planes quinquenales, las inquietudes planteadas por el movimiento de mujeres y las recomendaciones elaboradas en ocasión de la Conferencia Mundial de Mujeres en Beijing.

Las líneas de acción definidas en éste período ponen especial énfasis en la transformación sociocultural y en la construcción de nuevas identidades femeninas y masculinas que permitan el desarrollo de las capacidades, iniciativas y opciones personales. Se entiende que de esta forma se contribuye a la inserción social y política de las mujeres, y en definitiva, a la profundización de la democracia. También puede decirse que este es el aporte de la Comisión de la Mujer a la propuesta descentralizadora.

Más allá de las diversas acciones, actividades y propuestas que ha venido desarrollando la Comisión, los programas y líneas permanentes son:

- ◆ Fortalecimiento de la Participación Social y Política de las Mujeres de los Gobiernos Locales: dirigido a edilas locales, concejalas vecinales y líderes barriales a través de procesos de capacitación.

¹² Informe Interno de la Comisión de la Mujer, IMM. 1999.

¹¹ Las comisiones especiales son ámbitos específicos que tienen la responsabilidad del diseño e implementación de políticas sociales sectoriales dirigidas a la población priorizada (discapacitados, tercera edad, juventud y mujer).

- ◆ Programa de Atención Integral a la Mujer, coordinado con la División Salud. Se trata de implementar en las 20 policlínicas municipales y en las 3 policlínicas móviles un modelo de intervención integral, atendiendo la los derechos sexuales y reproductivos. Compromete 3 proyectos: Atención Integral de Embarazadas y Puérperas (desde 1991); Prevención del Cáncer de Mama y Cuello de Utero (desde 1991); Maternidad Informada y Voluntaria (desde 1996). El Programa prevé la participación de mujeres a través de comisiones de salud zonales.
- ◆ Prevención de Distintas Formas de Violencia. Se realiza a través de un proyecto de sensibilización y del Servicio Telefónico de Atención y Orientación a mujeres víctimas de violencia doméstica, que funciona desde 1992 gestionado por una ONG, con atención todos los días del año durante 24 horas.
- ◆ Niños y Niñas creciendo en Igualdad. Se desarrollan líneas de sensibilización con educadoras/es de educación inicial y escolar a través de la elaboración de material educativo, talleres, seminarios y concursos de propuestas didácticas.
- ◆ Programa de Adolescentes. Incluye dos Programas. Programa de Atención Integral de Adolescentes (PAIA). Se desarrolla en coordinación con la Comisión de Juventud y la División de Salud desde 1995 y posee espacios de Mujer Joven y Varón Joven. El Programa En Tránsito, implementado de 1997 al 2000, en coordinación con la Comisión de Juventud, dirigido a la capacitación laboral de adolescentes y jóvenes de zonas deprimidas.
- ◆ Proyecto Niños y Niñas de Casavalle, oportunidades para los más pobres, en coordinación con la División Promoción Social y Programa Nuestros Niños, desde 1997.
- ◆ Comunamujer. Creación de espacios locales de encuentro y participación entre mujeres, y servicios dirigidos a mujeres de sectores populares creados a partir de 1996 en los Zonales 8, 9, 10, 11, 12, 17, y 18.

En términos de estrategias, vale la pena destacar aquellas que han servido de apoyatura y potenciación de la mayoría de las líneas de acción y progra-

mas de la Comisión de la Mujer, ya que la propuesta del Plan de Igualdad tiene un perfil en el que se reconocen continuidades.

Como se ha dicho, un eje estratégico del trabajo ha sido su inserción en la descentralización, donde se ha propiciado la creación de espacios para la organización y participación de las mujeres. En este marco el desarrollo del trabajo con los técnicos sociales que operan en las unidades descentralizadas ha sido clave. Estos técnicos han recibido capacitación en género y los asistentes sociales de los Centros Comunales en particular, se han transformado en articuladores que operan como intermediarios de una infinidad de procesos que se dan en las zonas. Los equipos sociales operan como multiplicadores, animadores de procesos, supervisores y asesores en la medida que se han ido apropiando de una perspectiva de género que incluyen en su trabajo social. Son, de hecho, referentes de la Comisión de la Mujer para los diferentes emprendimientos.

Por otra parte, son muchos los programas desarrollados por la Comisión de la Mujer que se llevan adelante en convenio con las ONGs. La Comisión no cuenta con un equipo técnico suficiente, y acudió a las ONGs para la ejecución de parte de sus programas. Esto habilitó la participación social y permitió el aprovechamiento de un «know how» conceptual y técnico que colaboró en el éxito de muchas de las iniciativas. Esta línea resulta estratégica, y se conjuga con otra que podría resumirse como de institucionalización. La oficina municipal que comenzó como «comisión», constituida por representantes del movimiento de mujeres, ha mutado en una agencia gubernamental, que sigue manteniendo vínculos con las organizaciones de mujeres, las ONGs, las expertas, etc. pero se ha ido definiendo como un órgano de gobierno, responsable de sus programas y políticas.

Otra estrategia ha sido la búsqueda expresa e intencionada de articulación entre servicios, que permitiera una aproximación a políticas más integrales (para jóvenes, por ejemplo) a la vez que estableció alianzas y objetivos comunes, tanto con jerarcas responsables, como con las áreas de trabajo implicadas. Se muestran así buenos resultados obtenidos a través de la articulación y de un encare cada vez más integral de problemáticas complejas, aunque no se trasvasen los límites de programas específicos.

Finalmente, la búsqueda de apoyatura financiera externa ha sido una estrategia de complementación presupuestal, que permitió superar la debilidad inicial. En este sentido puede señalarse también que dicha financiación siempre fue medida, no contando (ni pidiendo) grandes sumas¹³ y fueron supervisados de cerca por la Comisión, que se caracterizó por un manejo austero de recursos y una inversión en locales, folletería, publicaciones y registros de las experiencias. En ésta línea se buscó un equilibrio entre la asignación presupuestal –que se destina a experiencias probadas y exitosas y en parte asegura su continuidad; y la apertura de nuevos proyectos y acciones a través de fondos externos.

En resumen, podría afirmarse que la estrategia de la Comisión de la Mujer en los últimos 5 años ha modificado radicalmente su impronta inicial, mostrando vocación de gobierno. Ha buscado permearse la institución a través de coordinaciones y articulaciones (sectoriales y locales); ha buscado la apoyatura de las mujeres activistas, pero ha guardado cierta distancia de éstas al tiempo que se dibuja un perfil propio de gobierno; ha optado por no abordar problemas para los cuales no tiene seguridad de tener la fuerza suficiente para resolverlos; ha focalizado determinados espacios y actores; y se ha manejado con cautela a la hora de extender su campo de acción y la elección de sus «socios».

Una posible evaluación sobre el final del segundo período de gobierno mostraría avances en los diferentes programas, así como en el posicionamiento y legitimidad de la Comisión. Sin embargo, también mostraría que subsisten algunas de las dificultades que la propia Comisión ha visto en la interna. Un informe reconoce que parte de la estructura no percibía sus acciones como de competencia municipal. Si bien son notorios los cambios en éste sentido, aún hay sectores que perciben esta temática como suplementaria. Por otra parte,

13 La realización de experiencias locales –microexperiencias (propuestas por las mujeres de las zonas) se realizaron con fondos de la cooperación.

es innegable que aún hay desconocimiento sobre las necesidades sociales específicas de las mujeres.¹⁴

Los resultados de los programas, proyectos y acciones emprendidas por la Comisión pueden calificarse como exitosos. Hay un número creciente de beneficiarias; los servicios han ganado en sustentabilidad apoyados por contrapartes locales; los recursos han llegado de manera eficiente a las mujeres; a nivel zonal la Comisión de la Mujer tiene una importante visibilidad, fundamentalmente en las zonas donde ejecuta programas y proyectos.

El desarrollo de las propuestas ha movilizó y organizado a un gran número de mujeres que se sienten convocadas por un espacio municipal que las oye, las promueve y entiende sus dificultades para la acción política y social en los espacios locales. Cada una de ellas ha realizado procesos personales por demás interesantes y desafiantes. Pero, a nivel de las relaciones, de las jerarquías, de las estructuras de gobierno local, de los valores y símbolos que acompañan sus vidas, hay mucho por hacer.

Se puede hipotetizar que las políticas instrumentadas a nivel local por la Comisión de la Mujer, están alcanzando un cierto techo. Ciertamente, aún es posible aumentar su incidencia en cuanto al número de mujeres involucradas y a la calidad de los programas y servicios. Pero desde estos ámbitos se plantean límites para impactar sobre el sistema de género y la condición de mujeres y hombres.

Por otra parte, se plantea una tensión ya que las mujeres que activan a nivel local, si bien se apropian y crecen en sus derechos, deben priorizar su trabajo.¹⁵

14 Un indicador de la importancia que ha tenido el tema para la administración es la distribución por sexo de los RRHH de la IMM. La misma no ha cambiado desde que el Frente Amplio ingresó en el Gobierno.

15 «Existe una apropiación muy importante de las mujeres que integran la Comisión de la mujer zonal en relación al servicio de atención, porque son ellas las que elaboran el plan de trabajo, definen las pautas de funcionamiento, se capacitan y logran acciones de sensibilización en propuestas tales como la «campaña del crespón». Todo lo cual imprime un nivel

Hace algunos años, en oportunidad de una sistematización que realizáramos sobre el Programa Comunamujer, sosteníamos que se trataba una experiencia exitosa, que se había constituido en un espacio fundamental para las participantes y que ganaban visibilidad y credibilidad en las zonas. Pero también decíamos que no se había logrado aún establecer una agenda común que impactara «extra-muros». «Hasta el momento las comisiones zonales de mujeres no se visualizan como espacios desde los cuales se puede analizar, discutir y fiscalizar las políticas, programas y acciones. ...»¹⁶

La apuesta por transversalizar la perspectiva de género a través de la incidencia a nivel local tienen límites evidentes. Ha llegado a un punto en el cual se requiere el apoyo central basado en directivas claras y homogéneas. La importancia de la Comisión de la Mujer como oficina rectora de esta estrategia la colocaría en un lugar de articulación con la estructura y con «lo sectorial», legitimando y potenciando las iniciativas y realizaciones locales, sin perder la especificidad que la hiciera nacer.

HACIA UN PLAN DE IGUALDAD EN MONTEVIDEO

El cambio de gobierno municipal del año 2000 ha sido acompañado por algunos cambios a nivel de la estructura y sus responsables. Un ciclo de 10

de excelencia a la calidad de atención que se brinda, pero esta tarea insume una gran energía y una gran cantidad de tiempo dedicado al mismo. Esto trae aparejado una permanente tensión entre destinar energías y tiempo a trabajar en la promoción de los derechos de las mujeres y la elaboración de propuestas para los niveles de decisión, o destinar tiempo a mejorar y calificar en el trabajo de violencia doméstica que se desarrolla en la zona...»
Exposición de Maritza Limberg, en Ni más ni menos. Actividad de la CNS, Montevideo 28 de julio de 2000.

16 Bruera y González. *Una política municipal dirigida a las mujeres*. COMUNAMUJER. CIESU, IMM, Montevideo, 1999.

años de gobierno de la izquierda –aunque con amplios márgenes de legitimidad– requiere hoy de evaluaciones y ajustes. Este proceso, como se ha dicho, está transcurriendo en estos meses involucrando la discusión de la marcha y los mecanismos sobre los que se ha apoyado una política tan clave como la de descentralización.

Para la propia Comisión de la Mujer, que inicia su segundo ciclo de gobierno bajo la misma presidencia, implica un balance donde se presenta una disyuntiva: continuar trabajando en las mismas líneas –con comprobados resultados, aunque de insuficientes impactos sobre las relaciones de género; o dar un salto de calidad, potenciando lo acumulado e incorporando nuevas áreas, medidas y actores.

Sin lugar a dudas, la integración de Montevideo a la Unidad Temática «Género y Municipio» de la Red de Mercociudades ha sido un impulso para que la Comisión de la Mujer se planteara, desde un tiempo atrás, empezar a indagar sobre las potencialidades de un Plan de Igualdad de Oportunidades.¹⁷

¿Por qué un Plan? La propuesta de elaborar un Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos se constituye en una opción dentro de un abanico de potencialidades y caminos para las políticas de género que podría haber encarado la IMM.

El Dr. Fernández Galeano¹⁸ planteaba la necesidad de un Plan de Igualdad de Oportunidades porque éste permite ubicar la igualdad y la equidad de género inscripta en un proceso permanente de profundización de la democracia, de combate a la exclusión y de promoción de la diversidad. Por otra parte, relaciona un Plan de Igualdad de Oportunidades con la justicia social y con la mejora de las condiciones sociales del conjunto de la población. Por último

17 En el año 2000 se publica *Planes de Igualdad de Género con mirada de Ciudad* con autoría de Ma. Elena Launaga, donde se recogen diversas experiencias de la región.

18 Director de la División Salud y Programas Sociales en intervención del día 25 de mayo 2001, en la Ronda de Consulta a las ONGs, redes y técnicas.

señalaba que implica apuntar a una transformación sociocultural integral, que tiene como imagen objetivo llegar a una convivencia de hombres y mujeres en un plano de igualdad.

La propuesta de elaborar un primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos permite, además, que la desigualdad de género y sus efectos gane visibilidad pública y a la interna del propio aparato municipal.

¿Desde dónde se formulará el Plan? A la «Comisión de Equidad y Género en la Ciudad» se le ha encomendado la formulación del primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos en la Ciudad. El primer borrador se prevé que será discutido en el mes de noviembre aproximadamente, para ser presentado en su versión final el 8 de marzo de 2002.

El Plan será un producto colectivo de una instancia constituida ad hoc, con técnicos municipales. Proviene de espacios institucionales muy diferentes, tanto en lo que hace a sus áreas de trabajo como a su inscripción en el organigrama municipal (departamento, división, unidad).

Los integrantes de la «Comisión de Equidad y Género en la Ciudad» ocupan puestos de diferente jerarquía; son técnicos y profesionales sensibles a la problemática, pero no son especialistas; aunque mayoritariamente son mujeres, el grupo es mixto. Cabe indicar que han sido designados en acuerdo con sus jefes, pero no están mandatados. Operarán, sin embargo, como nexos con sus equipos de trabajo —constituyéndose por esta vía en multiplicadores.

Al tener la Comisión de la Mujer la presidencia de la «Comisión de Equidad y Género en la Ciudad» indica que es la oficina responsable del Plan, que guiará el proceso en todas sus fases: desde la investigación y reflexión, hasta la propuesta y diseño. En ella se deposita también la negociación interna sobre los contenidos y medidas que comprometerá el Plan.

Por su conformación la «Comisión de Equidad y Género en la Ciudad» permite ampliar los ámbitos de incidencia, propicia el encuentro de áreas funcionales, habilita la reflexión y el intercambio sobre la propia institución y legitima la afirmación que las desigualdades de género no son «asunto de muje-

res», sino que hace a la ampliación y profundización de la democracia y que involucra a toda la institución.

¿Cómo se trabajará hacia la formulación del Plan? Esta Comisión, que es el motor generador del Plan, debe constituirse en un equipo que potencie sus recursos. Para ello se inició un proceso de puesta en común de un marco político-técnico y su lenguaje. Requirió también de un mayor conocimiento de las áreas institucionales presentes (desde sus programas, proyectos y acciones, tanto como sus concepciones más generales y marcos metodológicos).

El Plan no surgirá de un diagnóstico general, donde se evalúa la situación y condición de hombres y mujeres en nuestra ciudad. Se ha optado por trabajar en base a diagnósticos situacionales, apoyados fundamentalmente en lo interno y sus experiencias, teniendo como recursos estudios y análisis ya elaborados.

La Comisión trabajará sobre las demandas que se reciben en la IMM —a través de ventanillas, las que ingresan informalmente en las diferentes dependencias centrales, las que surgen en el proceso de consulta, aquellas que se incluyen en los planes quinquenales de cada zona, y fundamentalmente las que las mujeres de diferentes organizaciones e instituciones procesan.

Los integrantes deberán identificar programas, acciones, medidas o políticas en sus áreas que sean susceptibles de ser incorporadas al Plan, tanto porque responden a requerimientos explícitos de la población, como por sus potencialidades para el cambio.

La tarea inicial y básica para elaborar este Plan será sistematizar y colocar en un horizonte común las diferentes acciones, medidas y procedimientos que se han llevado adelante, resignificándolas. Este proceso implica, en primer término, reconocer lo que se ha acumulado a lo largo de éstos años de gestión y ver al Plan como un momento en este proceso. Se sistematizarán tanto aquellas acciones que fueron emprendidas con una intencionalidad expresa, como aquellas que impactan diferencialmente a hombres y mujeres (sin que esto forme parte de sus objetivos) y tengan potencialidades suficientes para ser incluidas en el primer Plan.

Cada integrante de esta Comisión deberá hacer un esfuerzo por identificar y levantar las trabas que pudieran existir y modificar expresiones que pudieran ser excluyentes, degradantes, sexistas, etc.

La participación. La Comisión de la Mujer realizó, antes del anuncio oficial, una primera reunión con las mujeres activas de las diferentes Comisiones Zonales. Allí por primera vez se recogieron algunas líneas de preocupación sobre lo que debería ser un Plan de Igualdad.

Luego de la Constitución de la Comisión de Equidad se ha realizado una primera serie de reuniones de presentación y consulta. El 25 de mayo, con académicas, redes y ONGs de mujeres; el 11 de junio con las representantes de Montevideo y con edilas locales; el 7 de julio con las mujeres organizadas en las zonas. Así mismo se han planificado encuentros con los gobiernos locales que se llevarán adelante a partir de agosto.

La IMM ha planteado rondas de consulta en las que se esperaba recoger propuestas y experiencias, necesidades y demandas. Por otra parte se prevé un encuentro para la discusión del borrador, de manera de manera de construir su legitimidad colectivamente. Sin embargo, estas instancias no cierran los posibles ámbitos de participación de las y los actores interesados en el diseño, formulación y seguimiento.

Los planteos que se han recogido hasta el momento, son de diferente índole ya que provienen de diversos actores y situaciones. Así, involucran demandas concretas (por ejemplo, la inclusión de consideraciones de género en la asignación de tierras y viviendas, o un refugio para mujeres víctimas de violencia doméstica, etc.), propuestas (por ejemplo, inclusión de sensibilización en la perspectiva de género en todos los cursos dirigidos a funcionarios municipales), y también iniciativas sobre los mecanismos para la elaboración del plan (por ej. la integración de una representante de las comisiones zonales de mujeres a la «Comisión de Equidad y Género en la Ciudad»; o la concreción de mecanismos de participación).

De este proceso depende en parte que la ciudadanía haga suyas las propuestas de este Plan y abran espacio para su desarrollo. Como muestra la

experiencia regional e internacional, la apropiación del Plan por parte de las organizaciones y personas es condición de su vitalidad y efectiva puesta en marcha.

Las redes, los actores y actrices organizadas, tanto a nivel sectorial como las territoriales, tienen un importante papel que jugar.

Sobre algunos criterios rectores del Plan. Entendemos los criterios rectores del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos referirán a la continuidad de algunas líneas que se han desarrollado desde las políticas de género y otras que desde diversos ámbitos de la IMM, encarnan un cierto modelo de intervención.

La búsqueda de integralidad, que han tenido diversos programas municipales, expresa que los fenómenos sociales no pueden ser abordados desde sus manifestaciones puntuales, sino que deben apoyarse en un enfoque que reconozca la complejidad y los encare desde una concepción holística.

Otro criterio muy asociado al de la integralidad, es el de la articulación entre programas y entre sectores. Esto también hace a su sentido estratégico ya que «se constituye, se elabora en forma institucional, intersectorial y con participación comunitaria...¹⁹», involucrando también el criterio de coordinación.

Si se ha dicho –en diversas evaluaciones de los Planes de Igualdad de Oportunidades– que uno de los riesgos mayores es el de la fragmentación y desarticulación del Plan en un conjunto de medidas que no se interrelacionan ni se jerarquizan, también se ha dicho que aquellos planes que no logran coordinar con la sociedad civil corren el riesgo de minimizar su impacto.

La transversalización aparece como un objetivo a alcanzar progresivamente. Este criterio rector supone incorporar el principio de igualdad entre los sexos en todas las políticas y actuaciones, no restringiéndose al ámbito de las políticas sociales. La perspectiva de género debería atravesar todas las áreas y

19 Dr. Fernández Galeano en intervención del 25/5/2001.

ámbitos institucionales, incluyendo también los procedimientos, la cultura organizativa y las formas de hacer política. Por lo tanto, un primer Plan deberá plantearse integrar este criterio fundamental de manera de avanzar en la sensibilización, educación y formación de recursos humanos que sean capaces de llevarlo adelante.

El énfasis en los derechos es un criterio rector que se recoge en el propio nombre y caracteriza al Plan que se aspira. Remite de manera inmediata a un ejercicio pleno de ciudadanía, que se distancia de una concepción asistencialista que se fundamenta en el acceso, o en la provisión de bienes.

Por detrás se puede insinuar la apelación a una «ciudadanía activa²⁰», donde el compromiso cívico «y la deliberación colectiva acerca de todos los temas» es su fundamento. Esta dimensión de la ciudadanía está dada por la apropiación, el ejercicio, las responsabilidades, el control, y la voz pública.

El Plan, las Acciones y las Metas. El primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos para la Ciudad se propone fijar metas para la Institución, que permitan evaluar cuanti y cualitativamente no sólo la realización de actividades, sino también sus resultados e impactos²¹.

Aquí hay dos aspectos que debemos destacar, al menos brevemente. Por una parte, la voluntad política del gobierno de Montevideo es construir un marco ético orientador de las políticas, que tenga también referencias concretas en la acción de esta administración. Esto implica que el Plan no puede ser un producto «discursivo» y que se espera que tenga impactos mensurables en la institución y en la vida de las y los montevideanos.

20 Patricia Prevoste. Derechos de las mujeres y gestión local. Un asunto de ciudadanía activa. En Fortaleciendo los Derechos... Op.cit.

21 Fernández Galeano afirmaba el 25/5/2001: «si bien puede tener momentos normativos, sin duda es un Plan que no quiere quedarse en principios generales que podemos sostener todos, sino a verificar en la práctica que auténticamente se están produciendo cambios en lo que tiene que ver con políticas de igualdad y de derechos de hombres y mujeres.»

Por otra parte creemos que la especificación de metas obligará a construir indicadores adecuados, que registren información que hasta hoy se mantiene oculta para todos. Es conocida la dificultad de integrar nuevas dimensiones que puedan dar cuenta de las diferencias de género en nuestra sociedad. Esta propuesta impone el esfuerzo de generar información y observar aspectos que no eran visibles hasta ahora.

Los desafíos. El primer desafío que enfrentamos, es caminar con el cuidado suficiente como para no orientarnos hacia una meta maximalista, que nos impida concretar, en este contexto, algunas acciones que mejoren efectivamente nuestra calidad de vida. Su contracara, es el conformismo de asumir como propuesta un listado de pequeñas acciones. El desafío, que debe ser también un compromiso, consiste en empujar los límites de «lo posible» invirtiendo imaginación y creatividad.

El Plan convoca —aún antes de nacer— a los funcionarios y funcionarias del propio Municipio, a las montevidéanas organizadas, a los gobiernos locales, a instituciones y organizaciones que trabajan en el ámbito local, sectorial, académico, etc. Cada uno de ellos tendrá compromisos y desafíos que encarar.

Construir un consenso amplio y ancho sobre la pertinencia del Plan como instrumento para dar respuesta a las desigualdades de género, es un desafío común que deberá vencer las resistencias — que inevitablemente se desplegarán— ya que la temática involucra no solamente nuestra vida social sino nuestra vida personal.

La ciudad, como espacio de encuentro, de convivencia y de reafirmación de derechos, deberá incluir el reconocimiento al aporte de hombres y mujeres. Para eso, debemos hacer emerger lo invisible, alejarnos de las visiones del «sentido común», deconstruir lo que hemos aprendido y marchar hacia relaciones más humanas y solidarias.



**LAS OFICINAS MUNICIPALES DE
POLÍTICAS DE GÉNERO,
SU APORTE ESTRATÉGICO**

O papel estratégico dos organismos de governo de políticas de gênero¹

Tatau Godinho²

Nos últimos vinte anos, as lutas e reivindicações do movimento de mulheres também se voltaram para cobrar que o poder público atue sobre as desigualdades de gênero e coloque em prática medidas concretas para superá-la. As relações sociais e os sistemas político, econômico e social imprimem, historicamente, uma relação de subordinação das mulheres em relação aos homens. Trazer à tona a existência das desigualdades entre homens e mulheres também nas políticas urbanas, e propor sua eliminação, é um desafio que os governos democráticos e populares devem ter no centro de sua agenda.

Mesmo a esquerda, que em alguns momentos se dedicou a uma análise crítica do papel do Estado, tem tido dificuldade de perceber de que maneira o Estado age do ponto de vista de gênero; como incide (e em vários aspectos

1 Parte deste texto se inspira no programa de governo apresentado nas eleições de 2000. E, neste sentido, merece um crédito coletivo.

2 Coordenadora geral da Coordenadoria Especial da Mulher da Prefeitura de São Paulo.

organiza) as relações sociais a partir de perspectivas hegemônicas na sociedade, o que inclui papéis e valores definidos de gênero.

Se consideramos que na base das relações desiguais entre homens e mulheres estão, entre outras questões, a divisão sexual e desigual do trabalho, o controle do corpo e da sexualidade das mulheres, a violência sexual e doméstica, a exclusão das mulheres dos espaços de poder e de decisão, o trabalho doméstico e cuidado dos filhos e da família, é preciso se questionar em que medida as políticas públicas, mesmo as aparentemente «neutras», lidam com tais questões.

Os governos, em seus diferentes níveis, municipal, estadual e nacional, ao longo da história, não exerceram um papel neutro em relação a isso. Ao contrário, a repetição de políticas que reafirmam e reforçam as desigualdades entre os sexos são parte de um modelo de sociedade excludente. A lógica tem sido deixar para as mulheres as responsabilidades pela socialização do trabalho doméstico e o cuidado das crianças e dos idosos, mesmo que às custas de seus direitos, de sua cidadania, de sua autonomia; tratar como «natural», ou concernente apenas ao âmbito do privado a dominação e mesmo a violência masculina; referendar a cidadania e direitos das mulheres circunscritas ao seu papel reprodutivo; repetir, ou na melhor das hipóteses, omitir-se sobre a reprodução de hábitos, valores, costumes que consolidam a desigualdade nos diversos âmbitos da ação pública.

UM ORGANISMO DE ARTICULAÇÃO POLÍTICA

Uma conquista importante das duas últimas décadas foi a criação de organismos de governo responsáveis, em seus diferentes âmbitos –nacional, estadual ou municipal, por propor, articular e organizar a atuação do Estado em políticas públicas que incidam sobre as bases desta subordinação e discriminação das mulheres. No caso específico, é o organismo de governo que se responsabiliza por propor, elaborar e acompanhar o desenvolvimento de programas e projetos da administração municipal que interfiram nas

condições de desigualdade das mulheres no âmbito do município. Seu trabalho deverá abranger: a elaboração de propostas e programas específicos; o acompanhamento de sua implementação; o acompanhamento para que a ação pública não reafirme as desigualdades e discriminações. Em resumo, definir diretrizes gerais para as diferentes áreas da administração e coordenar, em conjunto as secretarias/departamentos e demais organismos do governo, a ação antidiscriminatória do governo. Objetiva promover uma nova perspectiva de gênero do ponto de vista das políticas públicas e da ação do Estado.

Se se busca alterar uma lógica de desigualdade de gênero, a existência de um organismo unificador, que dê coerência às ações de governo é fundamental. Por sua própria característica, tal organismo necessita ter uma atuação conjunta com as diversas áreas de atuação do governo, o que destaca seu papel de articulação política e, portanto, a importância de sua alocação em um âmbito do governo adequado. As políticas públicas relativas às mulheres estão necessariamente afeitas a diversos âmbitos da administração pública. A alocação de tal organismo dentro de um espaço mais restrito –uma secretaria, departamento ou setor de política específica, como saúde, educação, assistência social, etc.– tenderiam, a priori, a limitar sua atuação. Obviamente, sua capacidade de articulação e ação política dependem ao mesmo tempo de outros aspectos, em particular da legitimidade política que lhe seja conferida pelo governo e da capacidade operacional que se lhe possibilita.

TRANSVERSALIDADE E PROJETO INTEGRAL E COERENTE

A ação de um organismo com tais características demanda uma atuação de transversalidade, interface e articulação com as diferentes áreas do governo executores de políticas públicas. Em estruturas que normalmente funcionam de maneira hierárquica e verticalizada, onde a ação de cada organismo muitas vezes se constrói fechada em sua própria lógica, construir a transversalidade é talvez uma das maiores dificuldades encontradas. É preciso disputar, dentro da

máquina administrativa, a construção de uma nova lógica que permita que um ponto de vista de gênero, em uma perspectiva de construção de igualdade, se entranhe em cada uma das ações do governo.

Tal perspectiva, no entanto, não deve alimentar um equívoco, com que às vezes nos defrontamos, de que basta dispersar gestores políticos de «boa vontade» em cada uma das áreas e teremos a incorporação de uma perspectiva de gênero. Ou a idéia de que a constituição de um organismo específico signifique uma guetização das políticas. O risco da guetização se coloca uma vez que o governo respectivo não incorpore efetivamente como sua a proposta de construção de tal instrumento de governo. Não pelo fato da existência de tal organismo que, pelo contrário, deve ser visto como um instrumento de política global do governo. Sua legitimidade e capacidade de atuação estão, obviamente, diretamente relacionadas ao peso que lhe dê o governo, como já mencionado anteriormente.

A inserção de um ponto de vista de gênero, em uma perspectiva feminista, nas políticas gerais do governo demanda um pólo articulador de tal proposta. A dispersão nas diversas áreas não dá conta deste desafio. Ainda que possa ser mais cômodo para quem se dispõe a fazê-lo naquele limite.

IGUALDADE E UNIVERSALIDADE

Retomemos aqui, alguns elementos que se apresentam, a nosso ver, como princípios básicos para a atuação de um organismo articulador de políticas públicas dirigidas às mulheres – Secretaria, Coordenadoria ou Assessoria, de acordo com cada experiência.

Em primeiro lugar, a idéia de que uma pretensa «neutralidade» discrimina quem está em desvantagem. Se vemos no poder público a obrigação de alterar desigualdades sociais, a perspectiva de inverter prioridades, como costumamos dizer, é preciso que seja encarada também de um ponto de vista de gênero. Alterando relações de poder, acesso e direitos entre homens e mulheres.

Em segundo lugar, é preciso que também sob a ótica de gênero se busque reconstruir a perspectiva de universalidade das políticas públicas. Direitos e serviços devem buscar atingir o conjunto da população. Sem dúvida, com a priorização dos setores em maior desvantagem. O desafio, portanto, é a combinação da quantidade e da qualidade no atendimento à população. A experiência do movimento de mulheres tem sido, na maioria das vezes, de trabalhar com um universo de políticas exemplares, de serviços modelo em dimensões muito diminutas. Como questionamento de modelos tradicionais, são experiências que têm sua relevância. No âmbito da gestão pública, entretanto, é fundamental que a perspectiva qualitativa se combine, de maneira crítica e criativa, com a necessária universalização de direitos.

Além disso, é indispensável que o projeto de ação política perceba o Estado também em sua dimensão educativa. Atuar em consonância com uma visão geral de alteração de padrões (valores, comportamentos, relações), implica que as ações de governo não podem ser vistas como atos isolados mas, pelo contrário, sempre coerentes com um projeto. Em uma questão de tal amplitude, como a desigualdade entre homens e mulheres, desde pequenos gestos, palavras e símbolos até a efetiva priorização de políticas que incidam diretamente sobre a desigualdade expressam a vontade política do governo do Estado.

AMPLIAR AUTONOMIA DAS MULHERES

O fio que unifica esta perspectiva é alterar condições concretas que permitam às mulheres reverter sua posição de desigualdade. Por esta razão é que temos nos colocado como diretrizes básicas, como desafios centrais das políticas públicas municipais, garantir propostas que:

1. Ampliem as condições de autonomia pessoal e auto-sustentação das mulheres de forma que possam romper com os círculos de dependência e subordinação;

2. Alterar as condições da divisão sexual do trabalho, incidindo não apenas do ponto de vista de mudança de padrões e valores, mas principalmente, ampliando os equipamentos sociais, como creches etc., ao mesmo tempo reduzindo a desigualdade e ampliando a responsabilização pública pelo trabalho das mulheres.
3. Garantir condições para o exercício dos direitos reprodutivos, saúde e direitos sexuais, ampliando sua autonomia pessoal e possibilidades de decidir sobre sua saúde, sexualidade e sua vida reprodutiva de forma saudável e com condições para tal.

Finalmente, a subversão da lógica discriminatória existente na sociedade será mais eficiente quanto mais se construir em bases democráticas. O diálogo permanente com o movimento de mulheres e os demais setores da sociedade civil, incentivando a participação popular, é extremamente importante para que possamos realizar ações e políticas que respondam aos interesses e necessidades das mulheres. Sem se confundir com o movimento ou substituir o seu papel, os organismos de governo necessitam criar um diálogo com os movimentos de mulheres, em suas bases mais amplas.

A constituição de um organismo responsável por articular políticas em relação às mulheres foi uma conquista do processo de organização e reivindicação das mulheres e significou um avanço no reconhecimento da opressão das mulheres e da responsabilização dos governos em intervir com uma política antidiscriminatória.

O desafio, agora, é concretizá-lo, alterando relações sociais e de poder entre homens e mulheres, construindo a igualdade e possibilitando a todos e todas o exercício da cidadania.

Presentación de la experiencia sanducera

Rosario González¹

En primer lugar cabe ubicar desde qué lugar de la organización municipal se diseña y gestiona las políticas de género, y en segundo lugar de qué tipo de departamento y perfil de municipio.

A nivel de la organización municipal, la Unidad de Políticas de Género se enmarca en la Unidad de Diseño y Gestión de Políticas de Desarrollo Social, que pertenece al área de Promoción y Desarrollo. Esta Unidad es de reciente creación, tanto su concepción como su ubicación en el organigrama municipal se entienden en el marco de la política municipal del nuevo gobierno que lleva un año de instalación.

En tanto caracterización del departamento destacamos por un lado su ubicación territorial y tamaño en tanto cantidad de población. Paysandú es un departamento de Uruguay, ubicado a 400 kms. de la capital del País.

¹ Unidad de Diseño y Gestión de Políticas de Desarrollo Social, Área de Promoción y Desarrollo, Intendencia Municipal de Paysandú.

Datos del Departamento de Paysandú	
Superficie	13.922 Km ²
Capital	Paysandú
Segunda localidad	Guichón
Población total	111.040
Población capital	74.575
Densidad demográfica	8 hab/Km ²

Respecto al perfil de departamento destacamos:

Perfil del departamento				
Municipio «pequeño»	111.500 habitantes			
Con diversidad en la problemática	<table border="0"> <tr> <td rowspan="2"> </td> <td>Urbano</td> </tr> <tr> <td>Rural</td> </tr> </table>		Urbano	Rural
	Urbano			
	Rural			
Modelo de desarrollo basado en la industrial hoy socabado				
Mitos que refuerzan la cultura	<table border="0"> <tr> <td rowspan="2"> </td> <td>Heroica</td> </tr> <tr> <td>Pionera</td> </tr> </table>		Heroica	Pionera
	Heroica			
	Pionera			
Fuerte espíritu solidario	<table border="0"> <tr> <td rowspan="2"> </td> <td>Capital social</td> </tr> <tr> <td>Sociedad civil organizada</td> </tr> </table>		Capital social	Sociedad civil organizada
	Capital social			
	Sociedad civil organizada			

Las acciones a emprender se enmarcan entonces en un municipio que territorialmente ocupa 14.000 kms², que tiene jurisdicción tanto en lo urbano

como en lo rural, con una población de aproximadamente 111.000 personas, y que está en busca de un modelo de desarrollo posible a ejecutar, en tanto construcción de un proyecto colectivo. Estos aspectos sumados al perfil político y los ejes estratégicos definidos demarcan la acción a desarrollar.

Por este motivo continuamente van a estar atados en el discurso, las definiciones en relación a las políticas sociales y de desarrollo local, ya que estas marcan por un lado el punto de partida y por otro nuestros objetivos a mediano plazo. Asimismo destacamos que estas definiciones llevan un proceso de toma de decisiones y voluntad política clara y elaborada, que permiten hoy pensar en la posibilidad de implementar políticas de género. Sobre este punto retomaremos luego ya que es uno de los aspectos centrales en las estrategias de generación de la voluntad política.

Las principales definiciones en relación al tema en nuestro municipio son:

EJES ESTRATÉGICOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Extracto del Presupuesto Quinquenal – Objetivos y metas

- ◆ El gobierno municipal, en el marco de la actual realidad política y socio-económica, prestará, no sólo los servicios más indispensables para la Comunidad, sino que también orientará su accionar a efectos de transformarse en **impulsor de las políticas y estrategias de desarrollo local, regional y nacional.**
- ◆ De acuerdo a la nueva Constitución, el Gobierno Municipal **gestionará, fomentará e impulsará –con la mayor decisión– la integración interdepartamental y como sub región del Mercosur,** buscando un desarrollo local y regional efectivo y sustentable en lo económico, social, político y cultural.
- ◆ **Programará y ejecutará políticas de desarrollo social,** como promoción y mejora en la calidad de vida de los habitantes del departamento, coadyuvando a impulsar la creación de emprendimientos autosustentables que tengan como objetivo la generación de empleo y autoempleo.

Esta transparencia muestra el cambio realizado desde el nuevo gobierno municipal en relación al peso que el mismo otorga a las acciones orientadas al desarrollo local y a las políticas sociales. Este proceso se enmarca en los roles de los municipios, constatando una clara decisión política en cuanto a; sin descuidar sus roles tradicionales, desarrollar roles proactivos para el desarrollo y priorizar como ejes de acción las políticas sociales en un sentido amplio.

En este sentido destacamos que existen dos principios estratégicos que rigen la acción municipal en relación a las políticas sociales y de desarrollo en general, a saber:

Principios estratégicos de la política social municipal

- ◆ Articulación de actores a nivel
- ◆ Participación de la sociedad civil en el proceso

Una vez presentado el lugar desde donde hablamos en relación a la temática, vamos a centrarnos en el proceso de construcción de la unidad de género a nivel municipal como parte del proceso de toma de decisiones y construcción de voluntad política.

Durante la presentación en el día de ayer, se transmitía la necesidad de poner en la agenda pública, tematizar, es en esta etapa en la que nos encontramos en Paysandú y por suerte para nuestro municipio contamos con ricas experiencias de otros municipios, las cuales en muchos casos se encuentran sistematizadas.

A esta altura del discurso se preguntarán que tiene esta presentación de políticas de género, la experiencia que queremos transmitir da cuenta de la estratégicas y la construcción de voluntad política desde la práctica en un municipio donde el tema no esta instaurado, y en el marco de un país fuertemente centralista, que como fue expresado muy bien por Montevideo, no reconoce la discriminación, y la desigualdad de géneros.

El hincapié está entonces en la estrategia de construcción y su proceso. Es por esto que decimos que la voluntad política se construye pero deben existir ciertas condiciones previas, en nuestro caso en particular es impensable la generación de la Unidad de Políticas de Género si no hubiera existido previamente, y como parte del proceso de toma de decisiones un cambio en las definiciones de los roles municipales y una sensibilización y jerarquización de las políticas sociales orientadas a la promoción, la articulación y la participación.

Para poner un ejemplo claro, en administraciones anteriores la única oficina relacionada a las políticas sociales dependía del departamento de Servicios, esto da una pauta clara de el tipo de políticas posibles de ser implementadas desde esta forma de pensar, desde la asistencia, la generación de servicios a la población. Hoy existe una unidad dependiente del departamento de Desarrollo eso habla de una visión más amplia de desarrollo, que incluye la dimensión social. Es de destacar que las direcciones de cultura y deportes también se incluyen en este departamento además de las direcciones que tiene que ver con el desarrollo económico productivo (turismo, agropecuario, etc).

Desde el análisis del punto de partida y perfil político concreto es que se diseña la estratégica de acción para lograr tematizar el tema a nivel municipal, para esto utilizamos herramientas de la Redes Sociales como praxis social que parten de las ciencias sociales, como herramientas de investigación-acción. Sobre esta base se construyen mapas de redes y constelaciones para poder definir la estrategia tanto en relación a la interna municipal como a las organizaciones y actores presentes a nivel local. Es decir que es necesario ser conscientes del proceso y tomar estos elementos como objeto de estudio, reflexión y acción, como decía ayer en su intervención la compañera de Paraguay, la participación no se da de forma espontánea. La voluntad política tampoco se genera así, es necesario construirla.

Asimismo el mapa de actores tanto institucionales como de la sociedad civil organizada permite diseñar estrategias y conocer con que recursos se cuenta a nivel local. En la presentación hacíamos referencia a la existencia de una

fuerte sociedad civil organizada en el departamento, pero para el caso concreto de las organizaciones de mujeres, esta no tiene un entramado de red fuerte en nuestro departamento. Existen grupos de mujeres pero que no se identifican en tanto su condición de tal, sino como artesanas, grupos de dulce, etc. Para nosotros fortalecer este entramado social es parte de la acción municipal.

Estos dos ejes de análisis a nivel municipal y de la sociedad civil permite identificar las capacidades existentes y a construir en relación al proceso. Nuestro siguiente eje de acción estuvo relacionada, una vez generada la primera fase de la voluntad política y realizado el diagnóstico de capacidades, a la búsqueda de cooperación e intercambios para generar esas capacidades. En este punto encontramos el invaluable aporte de FESUR y la disposición de otros municipios de mostrarnos su experiencia de trabajo. En este marco el presente seminario para nosotros es parte del proceso desde un punto de vista estratégico.

Hacíamos referencia que habíamos logrado la primer fase de la voluntad política, y la presencia de nuestro Intendente en el día de ayer así lo marca, pero también hacíamos referencia a que esta es parte de un proceso de toma de decisiones. La definición institucional, de instalar la Unidad específica en el tema, es parte de este proceso, un hito importante pero no suficiente, luego están las pequeñas–grandes decisiones que la orientan y definen. La conformación del equipo de trabajo es otro aspecto importante de la misma y en este sentido nuestra unidad esta conformada no por técnicos especialistas en el tema de género, ya que esto lo consideramos una capacidad a construir y la cooperación de FESUR esta en gran parte destinada a la capacitación y formación del equipo. Se optó por un tipo de integración que privilegia la transversalidad, pensando en las futuras líneas de acción específicas a desarrollar. Por tanto los criterios de conformación del equipo fueron los siguientes:

- ◆ Que posibilite permear la estructura municipal a nivel de sus reparticiones
- ◆ Que involucre a funcionarios de carrera a fin de pensar la trascendencia y continuidad más allá de los tiempos políticos
- ◆ Que incluya la óptica del desarrollo rural

En función del tiempo, y para ir finalizando destacamos que somos conscientes de las dificultades y requerimientos; de lo largo y complejo del proceso, que seguiremos en este tipo de intercambios ya que de este seminario nos vamos con muchas ideas y experiencias en líneas de acción y modelos posibles a seguir en nuestro futuro desarrollo. Como meta en el mediano plazo y como forma de ser consecuentes con los dos principios estratégicos, articulación y participación, nuestro objetivo es la incorporación de la perspectiva del género en el Plan Estratégico de Desarrollo, Paysandú al 2015 que tiene como órgano privilegiado de relacionamiento estado–sociedad civil organizada al Consejo Económico Social.

Limitantes y desafíos

Conciencia de dificultades y requerimientos

Coordinación horizontal a la interna municipal. Especialmente al momento de implementar los Programas por áreas

Generar una estrategia de acción que responda a las problemáticas urbanas y rurales

Lograr niveles de implicancia y compromiso de la sociedad, sus organizaciones e instituciones

Trascender los tiempos políticos-electorales

Plan estratégico de desarrollo

Consejo económico social

El desafío de construir espacios

Noemí Aumedes¹

La Dirección General de la Mujer del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires asumió el desafío de construir, junto a los demás municipios que integran la **Red de Mercociudades**, espacios que contribuyeran a fortalecer los espacios de participación real de la mujer y la búsqueda de la igualdad de oportunidades.

Desde hace muchos años, Buenos Aires ha sido una referencia constante para otras ciudades de nuestro país y de la región ya que, en muchas de las áreas de gobierno, se han implementado políticas innovadoras. Específicamente en la temática de mujer, fue la primera ciudad argentina en contar con un servicio integral de prevención y asistencia a la violencia doméstica y el maltrato infantil y una de las pioneras en la implementación de políticas con perspectiva de género.

Somos concientes de que este protagonismo está vinculado con el lugar privilegiado que tiene nuestra ciudad en la vida social, política y económica del país, que le ha permitido intercambiar experiencias con otras ciudades y contar con recursos humanos y materiales para encarar un desarrollo urbano moderno.

¹ Directora General de la Mujer, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Pero este lugar de referencia y privilegio lleva implícita una responsabilidad. Quienes estamos trabajando en las ciudades y sus gobiernos municipales tenemos que asumir el compromiso de transmitir nuestras experiencias, logros y obstáculos en la búsqueda de la igualdad a otras mujeres que aún no han iniciado este camino, como una forma de incentivarlas a multiplicar el efecto en cada rincón del país.

En este sentido, la **Dirección General de la Mujer del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires** ha incorporado en su **Programa de Capacitación** un equipo que trabaja con los gobiernos municipales que lo soliciten, para el armado de áreas mujer, la incorporación de la perspectiva de género y de herramientas de gestión, el armado de servicios específicos y la capacitación profesional. Creemos que es una buena forma de colaborar para que el avance de las mujeres la efectivización de sus derechos sea duradera y eficaz en el tiempo. Y pensamos que esto sólo se logra con el compromiso del Estado, a través de políticas públicas, y de la sociedad civil a través de sus propias iniciativas.

Agradecemos a la Intendencia de Montevideo la posibilidad de contarles brevemente la sistematización de nuestra experiencia que esperamos sea de interés y utilidad para todos/as ustedes.

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA

De acuerdo a los procesos socio-histórico-políticos que se han desarrollado en nuestra sociedad, podemos decir que, a partir del reestablecimiento de la democracia en 1983, la Argentina asumió realmente el compromiso de crear espacios específicos para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas destinadas a las mujeres como grupo social con necesidades específicas.

Este fenómeno se multiplicó dentro del estado, desde el nivel nacional hacia los gobiernos provinciales y municipales. Creemos que la existencia de

estas instancias en todos los niveles del Estado es importante, pero también reafirmamos el lugar central que tiene la vida local en la construcción de una democracia real participativa e igualitaria. Y aún más en la temática de la mujer ya que, la posibilidad de avanzar hacia la construcción de relaciones entre los géneros basadas en la igualdad y el respeto dependen fuertemente del acceso de las mujeres a una ciudadanía activa e inserta en la comunidad.

Si revisamos algunas de las experiencias desarrolladas por los municipios podemos señalar dos modelos que conviven a la hora de diseñar oficinas estatales para la promoción de la mujer:

Políticas públicas con perspectiva de género	Políticas públicas dirigidas a las mujeres
Formas de intervención estatal que promueven la autonomía y la ciudadanía activa de las mujeres	Formas de intervención estatal basadas en la asistencia
Aporta al cambio de los roles y estereotipos tradicionales de género	No necesariamente tiene en cuenta la discriminación y pueden actuar como refuerzo de los roles y estereotipos tradicionales
Hace visible e instala en la sociedad la discriminación hacia la mujer	Oculta la desigualdad detrás de medidas supuestamente dirigidas a mejorar la condición de la mujeres
Transversales a todas las áreas y niveles de gobierno	Circumscriptas a un área estatal específica
Requiere de un «masa crítica» de funcionarios/as y políticos/as concientizados con la perspectiva de género	Pueden desarrollarlas funcionarios/as que no han reflexionado sobre la desigualdad y sus consecuencias
Actúa como estímulo para reformar y modernizar el aparato estatal	Puede adaptarse al funcionamiento clásico del Estado
Incorporan los aportes de la sociedad civil en la definición, ejecución y evaluación de las acciones	Generalmente no contempla espacios compartidos con la sociedad civil

En general, las Áreas Mujer de los municipios inician sus acciones con un modelo más cercano al descrito como **Políticas públicas dirigidas a las mujeres**, en las que se aborda una agenda temática que incluye las siguientes problemáticas:

- a. El abordaje preventivo y asistencial de la violencia doméstica
- b. El abordaje de los derechos sexuales y reproductivos.
- c. El abordaje de las cuestiones vinculadas con la mujer y el trabajo.
- d. Tareas de difusión y concientización sobre los derechos de las mujeres.
- e. Prevención y promoción de la salud.
- f. La evaluación y propuestas para la modificación legislativa y reglamentaria de la propia institución municipal.
- g. Fortalecimiento de los vínculos con el movimiento de mujeres y la sociedad civil en general.

A medida que quienes llevan adelante las Áreas Mujer acceden a mayores niveles de capacitación y experiencia concreta, comienzan a visualizar la necesidad de incorporar a las acciones una lógica que hemos denominado **Políticas públicas con perspectiva de género**. Esto implica, como ya hemos descrito, un compromiso de superar las fronteras impuestas por la lógica de los organigramas rígidos de áreas jerárquicas y especializadas, y avanzar hacia el diseño de políticas transversales a todas las instancias de gobierno que puedan incorporar la mirada de género y avanzar en la búsqueda de una igualdad real. Muchas ciudades han optado por la implementación de un **Plan de Igualdad de Oportunidades** que incluye, no sólo a los estamentos públicos, sino que suma el aporte de la sociedad civil.

Quienes hemos transitado este camino podemos transmitir las experiencias, describir los obstáculos con los que nos encontramos y ayudar a pensar alternativas. Es por ello que, a través de la capacitación, iniciamos una tarea que tiene por objetivo fundamental el fortalecimiento de las Áreas Mujer y de sus acciones.

Creemos que esta tarea capacitación debe centrarse en el armado de equipos que combinen:

Capacidad a desarrollar	Temas de capacitación
<i>Capacidad y decisión política</i> [es decir, que tenga acceso y pueda influir en las decisiones del gobierno local al más alto nivel];	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Liderazgo ◆ Negociación ◆ Lobby
<i>Capacidad de gestión</i> [es decir, que tenga experiencia y capacitación en la utilización de los instrumentos técnicos del estado como el diagnóstico, la planificación, los presupuestos, los métodos de evaluación, los mecanismos legislativos, etc.]	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Diagnóstico ◆ Planificación ◆ Evaluación ◆ Presupuestos ◆ Armado de programas y proyectos
<i>Capacidad profesional y técnica</i> [es decir, conocimiento de las diversas disciplinas que puedan hacer un aporte a la hora de abordar las problemáticas sociales]	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Trabajo en equipo ◆ Trabajo interdisciplinario ◆ Especialización en temáticas específicas ◆ Armado de servicios
<i>Capacitación y perspectiva de género</i> [es decir, que haya asumido ideológicamente y metodológicamente esta mirada]	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Género y políticas públicas

Nos parece fundamental agregar que la capacitación en estas temáticas tiene que combinar un abordaje teórico y la aplicación práctica que facilite incorporar los conocimientos a las acciones concretas que exige toda gestión. Por ello, creemos que es fundamental que quienes tengan la responsabilidad de hacer docencia hayan tenido experiencias concretas y acompañen el proceso de aprendizaje en el ámbito de aplicación, a modo de consultoría permanente.

En síntesis, para trabajar por la igualdad de oportunidades no alcanza con la sola voluntad. Exige una actitud de constante capacitación y vocación por mejorar los métodos de gestión.

Este es el desafío que los/as invitamos a compartir.