



Banco Interamericano de Desarrollo
Unidad de Género y Diversidad

Notas técnicas sobre la igualdad de género en el desarrollo municipal

Experiencias de América Latina y el Caribe



Emma Näslund-Hadley
Anne-Marie Urban
Carlos Pineda Mannheim



Banco Interamericano de Desarrollo
Unidad de Género y Diversidad

1300 New York Avenue, NW, Parada W-608
Washington, DC 20577
Tel. 202-623-3533
www.iadb.org

Diciembre de 2007

Las opiniones expresadas son la responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Edición: Steven Kennedy
Traducción española: Alfredo Zarate, Jorge Milesi
Diseño: Laura C. Johnson, LJ Design

© 2008 IDB/BID



| | |
|------------------------------|----------|
| Reconocimientos | v |
|------------------------------|----------|

Introducción

| | |
|---|-----|
| El género en el contexto municipal..... | vii |
|---|-----|

Nota técnica 1

| | |
|---|-----|
| Mecanismos para fomentar la igualdad de género en el desarrollo municipal | 1-1 |
|---|-----|

Nota técnica 2

| | |
|---|-----|
| La planificación municipal con la perspectiva de género | 2-1 |
|---|-----|

Nota técnica 3

| | |
|--|-----|
| La gestión municipal con la perspectiva de género..... | 3-1 |
|--|-----|

Nota técnica 4

| | |
|--|-----|
| El liderazgo y la representación de las mujeres en los gobiernos locales | 4-1 |
|--|-----|

Nota técnica 5

| | |
|--|-----|
| El apoyo y los logros regionales | 5-1 |
|--|-----|



Las notas técnicas que se presentan a continuación hacen uso de muchas fuentes de información de América Latina y el Caribe y reflejan la contribución de muchas personas. El punto de partida de este documento fue el proyecto de cooperación técnica Género y el desarrollo municipal del Banco Interamericano de Desarrollo (NI-T1002), que financió el fondo “CABILICA” del banco y se implementó junto con el Instituto Nicaragüense para el Fomento Municipal (INIFOM) desde el 2004 hasta 2005. El equipo del BID a cargo del proyecto estaba compuesto por los autores y Julio Norori de la representación del BID en Nicaragua. El propósito de este proyecto era promover las intervenciones municipales de desarrollo que abordan de mejor manera las necesidades y prioridades tanto de las mujeres como de los hombres y facilitar su plena participación en la planificación y los procesos de desarrollo municipal. El proyecto apoyó el desarrollo de un módulo de la igualdad de género en el desarrollo municipal para ayudar a desarrollar la capacidad de las autoridades, planificadores y directores de proyectos locales; un estudio de diagnóstico nacional sobre el género en el desarrollo municipal; y un documento de las buenas prácticas en América Latina en este área de trabajo.

Los autores quisieran reconocer específicamente la contribución de la consultora internacional, María Arboleda, y la de las consultoras nicaragüenses María de los Ángeles Pérez López, Marcelina Castillo Venerio y Verónica Castillo Vargas. También le quisieran agradecer a Carolina López de la representación del BID en Nicaragua por apoyar diligentemente la implementación del proyecto, y a las autoridades y al personal técnico del Instituto Nicaragüense para el Fomento Municipal por patrocinar esta experiencia demostrativa. También agradecen a las autoridades municipales y a las mujeres y los hombres de Boaco y Ciudad Sandino en Nicaragua por su participación en el desarrollo de una propuesta innovadora para integrar el género a sus administraciones públicas locales y por adoptar los instrumentos desarrollados por el proyecto.

Los autores también quisieran extender su agradecimiento a Priscilla Phelps de la División de Gestión Fiscal y Municipal del BID por su precavida revisión y sus reveladores comentarios acerca de este documento. Además, quisieran agradecerle a Vivian Roza, del Programa para el Apoyo al Liderazgo y Representación de la Mujer por sus aportes técnicos y por sus comentarios para la Nota Técnica 4 y a Ana María Muñoz, antigua asistente de investigación de la Unidad para la Igualdad Género del BID, quien preparó la versión inicial de la Nota Técnica 5.

Finalmente, ya que estas notas técnicas son el resultado de un esfuerzo colaborativo de las diferentes áreas del BID, los autores quisieran agradecerle a los jefes de las divisiones y de la unidad quienes apoyaron esta iniciativa: Héctor Salazar, Robert Kaplan y Gabriela Vega.



El género en el contexto municipal

A medida que las políticas para la descentralización progresan a lo largo de América Latina y el Caribe, los gobiernos subnacionales¹ cumplen una función más importante para mejorar la vida de sus ciudadanos. El traspaso de decisiones con respecto a la administración pública y a la distribución de recursos para que sean manejados a nivel local ha incrementado la influencia de los gobiernos municipales sobre la distribución de servicios, suministros para infraestructura, oportunidades de empleo, y la calidad del ambiente social, cultural y físico. En este contexto, los protagonistas del desarrollo y aquellas personas que determinan las políticas comprendieron que la igualdad de oportunidades y la activa participación de las mujeres, junto con la de los hombres, para el desarrollo social y económico son fundamentales para la efectividad y continuidad de las iniciativas municipales de desarrollo. Al mismo tiempo, las mujeres tanto de las municipalidades rurales como de las municipales urbanas, tienen grandes expectativas para que sus necesidades y prioridades puedan satisfacerse y que estén en el centro del proceso de desarrollo y no al margen.

La desigualdad entre los hombres y las mujeres continúa siendo una característica de la vida social, económica y política de la región de América Latina y el Caribe. A pesar de algunos movimientos positivos a favor de las mujeres—en la educación, legislación con respecto al trabajo, y la participación en el mercado laboral—el desempleo femenino sigue siendo alto y el trabajo de la mujer se concentra en sectores limitados y en los niveles más bajos, lo cual lleva a marcadas diferencias en cuanto a la remuneración entre los hombres y las mujeres. Las mujeres tampoco tienen suficiente representación, continúan enfrentándose a grandes obstáculos cuando intentan acceder a un crédito o a otros recursos financieros y técnicos; y aquellos comercios establecidos por las mujeres son, en general, más pequeños que los de los hombres. Estas diferencias son perjudiciales para las mujeres y para la economía local y nacional. Surgen, en parte, a raíz de los problemas asociados con la necesidad de conciliar la vida familiar y la vida laboral, las actitudes sociales y los prejuicios acerca de los roles apropiados de género y las dificultades de movilización y acceso. Estas desigualdades también surgen en virtud del fracaso de las estrategias de desarrollo para tratar adecuadamente las necesidades específicas de

1. Los gobiernos subnacionales incluyen a los gobiernos estatales y municipales en América Latina y el Caribe. Estas notas técnicas se centran principalmente en estructuras y procesos a nivel municipal. Los términos gobiernos locales y municipales se utilizan de manera intercambiable a lo largo de todo el texto.

“El gobierno local se encuentra en una posición única para contribuir a la lucha global para la igualdad de género y puede tener un gran impacto en el estatus de la igualdad de género alrededor del mundo, en su capacidad como el nivel de gobernación más cercano a los ciudadanos, como un proveedor de servicios y como un empleador”

—Unión Internacional de Autoridades Locales,
Declaración Mundial de las Mujeres en el
Gobierno Local, 1998.

las mujeres, desarrollarlas sobre la base de su experiencia y sus habilidades, y facilitarles su plena participación en programas y proyectos municipales.

Las necesidades específicas de género y las desigualdades a las que se enfrentan los hombres y los jóvenes también son preocupaciones claves para los gobiernos locales, específicamente aquellas que afectan a los habitantes de bajos ingresos. Estas pueden incluir a las brechas de género con respecto a los logros escolares y las tasas de abandono de los estudios que no favorecen a los jóvenes; la participación masculina en actividades criminales, la violencia social y doméstica; el acceso limitado de los hombres a tener un empleo estable y seguro, y su poca participación en el

Definición de la terminología de género

El género se refiere a las características del comportamiento y los roles que son socialmente atribuidos a las mujeres y a los hombres en un período histórico y una cultura específica más allá de sus diferencias biológicas. El género es verdaderamente transversal y determina las responsabilidades esperadas, las oportunidades y las restricciones de las mujeres y los hombres en todos los caminos de la vida.

La igualdad de género significa que las mujeres y los hombres tienen las mismas condiciones y oportunidades para ejercer sus derechos y para realizar su potencial en el ámbito del desarrollo social, económico, político y cultural.

La equidad del género es la distribución justa y equitativa de los recursos y beneficios entre las mujeres y los hombres de acuerdo con sus derechos y su participación en un determinado contexto social, económico y político.

La integración transversal de la perspectiva de género se refiere a un tratamiento completo de los temas de género entre las políticas, programas y proyectos de desarrollo. Incluye un buen análisis de los temas relevantes de género, acciones específicas para tratar los temas, medidas para asegurar la implementación de las acciones, e indicadores para medir los diferentes resultados e impactos tanto para los hombres como para las mujeres.

control de fertilidad y la educación de sus hijas e hijos.

Contra estos antecedentes, la promoción de la igualdad de oportunidades y capacidades tanto para las mujeres como para los hombres en las iniciativas de desarrollo a nivel municipal es una prioridad para muchos países de la región. Sin embargo, a menudo no está muy claro qué es lo que esto significa en la práctica para los gobiernos locales y para las instituciones de desarrollo. Hay incertidumbre en lo que respecta a: (i) las políticas apropiadas para fomentar la igualdad de las iniciativas municipales de desarrollo; (ii) la información requerida para apoyar la integración transversal de la perspectiva de género y la mejor forma para su recopilación; (iii) cómo diseñar, monitorear y evaluar programas y proyectos de desarrollo municipal desde la perspectiva de género; y (iv) los métodos e instrumentos concretos que pueden ser utilizados para lograr la integración transversal de la perspectiva de género.

Estas notas técnicas buscan proporcionar al trabajo municipal de desarrollo un esquema que soporte el proceso de integración transversal de las consideraciones de género. A su vez, analizan tres elementos principales que son esenciales para promover la igualdad de género a nivel local: (i) la creación de un ambiente social, político y físico que sea acogedor y seguro para mujeres y hombres de todas las edades y grupos socioculturales; (ii) la promoción de la igualdad de oportunidades de desarrollo económico y social; y (iii) la facilitación de un acceso igual al liderazgo y a la toma de decisiones. Estas notas presentan los logros y experiencias de la región de América Latina y el Caribe en estas áreas de acción, así como las recomendaciones concretas de cómo los gobiernos municipales pueden jugar un rol protagónico para fomentar la igualdad entre los hombres y las mujeres.

La primera nota presenta mecanismos, estructuras e instrumentos que los gobiernos locales pueden utilizar para fomentar la igualdad de género en las políticas e iniciativas municipales de desarrollo. La segunda nota analiza como integrar el enfoque de la igualdad de género y la participación de las mujeres en todo el proceso de la planificación municipal. A esto le sigue la tercera nota que trata la integración del mismo enfoque en

“Las mujeres tienen los mismos derechos al empleo en el gobierno local y a la igualdad en los procedimientos de selección. Como empleados en el gobierno local, las mujeres y los hombres tienen derecho a la misma remuneración, al mismo acceso a beneficios, un asenso y capacitación, así como al derecho a trabajar bajo las mismas condiciones y al mismo trato de la evaluación de su trabajo.”

—Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), Declaración Mundial de las Mujeres en el Gobierno Local, 1998.

todas las otras etapas del ciclo de gestión de los proyectos municipales y su dirección de recursos humanos. La cuarta nota evalúa el nivel del liderazgo de las mujeres y su representación en los puestos electos de la administración pública y analiza cómo la presencia de las mujeres en puestos de la toma de decisiones puede influir en la agenda y en las políticas municipales. Finalmente, la última nota describe el apoyo regional a las iniciativas municipales de desarrollo con una perspectiva de género y hace énfasis en las experiencias del BID. Cada nota técnica acaba con una lista de preguntas que podrá usarse para evaluar el progreso del área determinada.



Mecanismos para fomentar la igualdad de género en el desarrollo municipal

A menudo se necesita una nueva legislación, nuevas estructuras y mecanismos para proporcionar al gobierno los instrumentos necesarios para asegurar la implementación de sus compromisos asociados con la igualdad de género. También pueden ser necesarios para proporcionar una plataforma en la cual las mujeres locales participen en el desarrollo municipal y apoyen las políticas de género.

Formalizar los compromisos con la igualdad de género

Un paso fundamental que las municipalidades dan para señalar que aprueban la igualdad de género y los derechos de las mujeres es la aprobación de una declaración municipal o un decreto. En algunos casos, tal como el de Buenos Aires, el principio de la igualdad

Recuadro 1.1. Boaco promulga el primer decreto municipal de igualdad de género en Nicaragua

En 2005, la municipalidad nicaragüense de Boaco promulgó un decreto que requería la inclusión de consideraciones de género de todos los planes, proyectos y programas municipales. Este decreto también estipula que la capacitación de los empleados municipales debe tratar temas de género, y que los protagonistas locales deben implementar medidas de acción afirmativa que fomenten la igualdad entre las mujeres y los hombres. Para apoyar su implementación, el consejo municipal también asignó 1 por ciento del presupuesto municipal a iniciativas que promuevan la igualdad entre las mujeres y los hombres. El decreto, que es el primero de este tipo en Nicaragua, fue el resultado de una iniciativa piloto financiada por el BID (Proyecto de Género y desarrollo municipal, NI-T1001) para promover una perspectiva de género en el desarrollo municipal que incluyó la capacitación para empleados del gobierno local para promover políticas sensibles al género en dos municipalidades nicaragüenses.

Fuente: Arboleda, 2005.

Recuadro 1.2. Buenos Aires fomenta la igualdad de género a través de su constitución fundadora

La municipalidad de Buenos Aires en Argentina demostró la importancia de actuar en el ámbito legislativo al lograr en su Constitución Fundadora de 1996, la integración de una perspectiva de género en todas las áreas temáticas y un capítulo específico dedicado a promover la igualdad entre las mujeres y los hombres. La integración del enfoque de género en este documento es el resultado de una colaboración entre el gobierno de la ciudad y diferentes grupos de mujeres que trabajaron para asegurar el respeto por los derechos de las mujeres y la creación de un ambiente en la ciudad que le permitirá a las mujeres tener plenas oportunidades para realizar su potencial. Las medidas específicas de la constitución incluye la asistencia a mujeres jefas de hogar a obtener acceso a una vivienda y a un crédito; la consulta con organizaciones de mujeres durante la preparación de políticas públicas; cuotas electorales de género; y la elaboración de un plan municipal de igualdad de género. La iniciativa ha generado mayor conciencia acerca de los aspectos de género que contribuyen al buen gobierno y la democracia local. A través de la implementación de las cuotas de género, se les ha dado a las mujeres la posibilidad de tener una voz más importante en el proceso local de toma de decisiones.

Fuente: Arboleda, 2005.

de género puede ser incluido en las constituciones tanto de la ciudad como del estado. Estos compromisos formales con la igualdad de género generalmente establecen los objetivos y los requerimientos de los recursos así como la estructura municipal que será responsable de ponerlos en acción. Estos documentos incluyen objetivos específicos para mejorar las condiciones sociales y económicas de las mujeres, como ayudar a ponerle fin a la violencia de género y ampliar el acceso de las mujeres a los recursos productivos. Algunos compromisos para la igualdad de género, tal como la política de igualdad de género de San Salvador (El Salvador) de 1999, también trata el rol de la municipalidad como empleadora. Los objetivos en el área de recursos humanos han incluido la promoción de la igualdad de salarios, la misma posibilidad de acceder a oportunidades laborales, la participación de mujeres en áreas de trabajo en las cuales no suelen tener suficiente representación, y el balance entre su trabajo y la vida familiar.

La municipalidad de Boaco, en Nicaragua, formalizó sus compromisos de igualdad de género a través del decreto (recuadro 1.1). Buenos Aires, Argentina específicamente abordó los temas de igualdad de género en su Constitución Fundadora en 1996 (recuadro 1.2). La municipalidad de Villa González en la República Dominicana formalizó su compromiso con la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en su política municipal de género en 2005 (recuadro 1.3).

Recuadro 1.3. La política de igualdad de género en Villa González, República Dominicana

Para fortalecer la igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres, la municipalidad de Villa González de la República Dominicana desarrolló una política municipal de desarrollo en 2005. La política fue el resultado de la colaboración entre la administración municipal y la sociedad civil junto con el apoyo de una organización no gubernamental denominada *Fundación Solidaridad*. La política abarca tres áreas temáticas: salud (que incluye a la prevención de la violencia), educación, capacitación y empleo. Cada área temática tiene sus propios objetivos y actividades. Además, la política creó la Oficina Municipal de la Mujer para supervisar su implementación. Uno de los aspectos más interesantes acerca de la preparación de la política fue la amplia consulta que se realizó con la sociedad civil y los dirigentes locales, el riguroso estudio de diagnóstico, y la inclusión de recomendaciones para asegurar la asignación de los adecuados recursos presupuestarios y evaluar los resultados.

Fuente: Ayuntamiento Villa González, 2005.

Estructuras municipales

Para asegurar la implementación de políticas con una perspectiva de género, en algunos países, los gobiernos municipales han creado unidades de género, comisiones de las mujeres, u oficinas destinadas a los asuntos de mujeres. Por ejemplo, en El Salvador, 12 de 262 gobiernos municipales, incluyendo la capital del país, crearon tales entidades institucionales. En Chile, 129 de 345 municipalidades tienen oficinas municipales de la mujer. La Política Nacional Hondureña de la Mujer autoriza la creación de oficinas municipales de las mujeres y, hasta la fecha, 30 de 298 municipalidades lo han hecho. Generalmente estas comisiones u oficinas están compuestas por los representantes de las mujeres electas y tienen el mandato de consultar con grupos de mujeres de la sociedad civil y a hacerles recomendaciones a los consejos municipales. Otros gobiernos municipales establecieron grupos asesores de mujeres que están compuestos por delegadas de las organizaciones de mujeres, empleadas públicas y ciudadanas (Federation of Canadian Municipalities, 2004). La municipalidad de Montevideo en Uruguay creó su Comisión de la Mujer en 1991 (recuadro 1.4). Estas entidades sirven para determinar las prioridades de género locales y para defender los asuntos de las mujeres en el gobierno local. Uno de los riesgos que implica tener comisiones separadas para las mujeres es que puede considerarse que las cuestiones de género queden fuera de los procesos generales de planificación y de asignación de recursos y así limitan su influencia. Esta situación puede ser mejorada si se establece un mandato, un presupuesto, una función y una autoridad de estas entidades que sea clara, y si además se ponen en práctica los esfuerzos para incrementar el apoyo del gobierno y de la sociedad civil.

Recuadro 1.4. Una estructura municipal para tratar los asuntos de género en Montevideo

En respuesta a las demandas del movimiento de mujeres y de un grupo de mujeres que ejercen la política, la municipalidad de Montevideo en Uruguay creó su Comisión de la Mujer en 1991. La comisión consiguió la aprobación de varias medidas específicas a favor de las mujeres de las áreas marginadas de Montevideo. Su mayor logro fue la creación de alianzas no formales con las redes y organizaciones de mujeres, y esto les permitió sacar provecho de sus experiencias y conocimientos. En 2001 la comisión se transformó en la Comisión de Igualdad de Género y fue autorizada a desarrollar y dar seguimiento a un plan de igualdad de oportunidades. El plan, que fue lanzado un año después, incluye 150 compromisos específicos de parte de la municipalidad e incluye mecanismos formales para incrementar la participación de las mujeres en la toma de decisiones, apoyar las iniciativas relacionadas con la seguridad, y designar fondos para promover la igualdad de género. Un comité, conformado por representantes del movimiento de las mujeres y del gobierno municipal, proporciona supervisión para asegurar que los compromisos se cumplan. Tres factores principales contribuyeron con la progresiva institucionalización de los asuntos relacionados con el género y los derechos de las mujeres en la estructura municipal: (i) la presión y colaboración con grupos locales de mujeres y otros colaboradores; (ii) la creación de un mandato, un equipo de trabajo y un presupuesto transparente; y (iii) la creación de un mecanismo de control.

Fuente: Arboleda, 2005.

Planes de acción de género

Para lograr que las políticas y los compromisos de género sean más concretos, algunos gobiernos municipales integraron asuntos de género a sus planes municipales de desarrollo, mientras otros desarrollaron planes de acción específicos para la igualdad de género. Estos planes incluyen las definiciones de igualdad de género, objetivos y áreas estratégicas de acción (tales como la educación, la capacitación, la salud, la prevención de la violencia, la participación política y la participación en el mercado laboral) para generar igualdad de oportunidades y capacidades en el municipio. Para ser eficaces, estos planes también tienen que delinear acciones, socios, recursos humanos y financieros, actores o entidades responsables, y cronogramas específicos. También es importante identificar los factores que puedan ayudar o dificultar la implementación de las acciones planeadas. Por ejemplo, un gobierno municipal que decide incrementar sus representantes femeninas en las fuerzas policiales locales puede tener que afrontar un problema tal como el acoso a las mujeres. Todo el esfuerzo podría ponerse en peligro si no se toman los recaudos para concientizar a los hombres y fomentar el respeto y la aceptación de las mujeres en funciones no tradicionales entre la población local. También es importante consultar con los grupos de mujeres acerca del contenido de los planes de acción de género. En la

Recuadro 1.5. Cuenca—Ciudad equitativa

En respuesta a las demandas de las organizaciones locales de mujeres, la municipalidad de Cuenca en Ecuador promulgó un decreto de equidad de género en el año 2000 para establecer el primer plan municipal de igualdad de oportunidades del país. El plan, que propone eliminar la discriminación contra las mujeres y fomentar su salud y sus derechos, se desarrolló bajo el liderazgo del vicealcalde junto con la colaboración de los representantes de las universidades, grupos de mujeres, y otras organizaciones de la sociedad civil. Los resultados han sido tangibles, e incluyen un nuevo decreto municipal contra la violencia de género, la creación de un Departamento de Planificación y Gestión para la Equidad de Género y el cumplimiento de más de veinte proyectos que específicamente fomentaron la igualdad de género entre los años 2002 y 2004.

Fuente: Arboleda, 2005; Pestanez, 2004.

región de América Latina y el Caribe estos grupos de la sociedad civil y asociaciones a menudo tienen la función principal de concientizar a los oficiales municipales acerca de los asuntos de género y asegurarse de que las políticas y acciones que favorecen a la igualdad de género no sean invalidadas o ignoradas.

La implementación de los planes de acción es, con frecuencia, la responsabilidad de la entidad municipal a cargo de la igualdad de género o asuntos de las mujeres, cuando existan. Sin embargo, en ausencia de una entidad especializada, la responsabilidad de la supervisión y el control de los planes de acción debe ser claramente asignada para asegurar que produzca los resultados esperados. La colaboración de los grupos locales de mujeres continúa siendo crítica durante todo el tiempo que dura su implementación. Esta colaboración está ejemplificada por la Municipalidad de Cuenca en Ecuador (recuadro 1.5).

PREGUNTAS

Evaluar los mecanismos y estructuras municipales desde la perspectiva de género

- ✓ ¿El gobierno municipal realizó un compromiso formal con la igualdad de género adoptando una política o decreto específico desarrollados a través de un proceso de consulta?
- ✓ ¿La oficina o comisión para la igualdad de género se creó y autorizó para coordinar y supervisar la implementación de las políticas, programas y prestación de servicios con una perspectiva de género?

- ✓ ¿El gobierno municipal desarrolla e implementa planes de acción de igualdad de género que contienen acciones, indicadores, cronogramas, y recursos específicos? ¿Le revelan los resultados al público?
- ✓ ¿Las mujeres que pertenecen a grupos de la sociedad civil están involucradas en estructuras municipales para la igualdad de género y participan en la definición de los mecanismos municipales para la igualdad de género?

Referencias

- Arboleda, María. 2005. “Género y Municipios, Buenas Prácticas Latinoamericanas.” BID-INIFOM, Proyecto de desarrollo municipal y de género (NI-T1002), Washington, DC.
- Ayuntamiento Villa González y Fundación Solidaridad. 2005. “Política Municipal para la Equidad de Género en Villa González.” Produced with support from the World Bank project, Support for Local Development with a Gender Focus. Santiago, Republica Dominicana. <http://www.villagonzalez.net/docu.htm>.
- Federation of Canadian Municipalities and City of Montreal (Femmes et Ville Program). 2004. “A City Tailored to Women: The Role of Municipal Governments in Achieving Gender Equality.” Ottawa and Montreal.
- Pestanez, Cecilia. 2004. “Experiencias Exitosas.” *Revista Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador* no. 2, Septiembre–Noviembre, 2004.



La planificación municipal con la perspectiva de género

En muchos países, las iniciativas que proponen incrementar la participación de las mujeres en la planificación municipal han sido el punto de partida de esfuerzos más amplios para promover la igualdad de género en el desarrollo municipal. La mayoría de los gobiernos locales adoptó un sistema formal de planificación municipal a través de América Latina y el Caribe. El objetivo principal de estos procesos de planificación es establecer planes municipales de inversión, idealmente con un enfoque plurianual junto con la amplia participación tanto de las mujeres como de los hombres. Los mejores ejemplos de este tipo de planificación tienen en cuenta todas las diferentes etapas del ciclo del proceso (que incluyen la implementación, supervisión, operación, mantenimiento, evaluación y auditoría social) y también incluye ejercicios presupuestales participativos. Muchos gobiernos municipales e institutos nacionales para el fortalecimiento municipal están comprometidos de manera activa en hacer lo posible para mejorar la efectividad, eficiencia e integración de estos sistemas. Una cantidad cada vez mayor de gobiernos locales también avanzó en la integración del análisis de género y la participación de las mujeres en las diferentes etapas de los ciclos de proyectos y de planificación. Para verdaderamente institucionalizar la igualdad de género como un tema transversal, sin embargo, existe la necesidad de proporcionar el apoyo apropiado para fomentar la perspectiva de género en todos los instrumentos y procesos de planificación local.

La identificación y participación de los actores involucrados

La primera etapa de un proceso de planificación participativo incluye la identificación de los protagonistas más importantes de la sociedad civil y de las instituciones locales que deben estar involucrados. Esto requiere mayor atención por parte de las municipalidades que tienen tanto las áreas rurales como urbanas, diversos grupos étnicos y muchas instituciones que tienen presencia local. Las protagonistas locales que normalmente tienen el nivel más bajo de representación en la planificación municipal son las

Tabla 2.1. Ejemplo del análisis de involucrados con enfoque de género

| Grupo de interesados | Consideraciones de género |
|-----------------------------|---|
| Gobierno municipal | <p>Consulta limitada con las comunidades locales y la inadecuada identificación de las diferentes necesidades de mujeres y hombres.</p> <p>Pocas mujeres son representadas dentro de las estructuras y entidades encargadas de la toma de decisiones.</p> <p>No hay criterios de evaluación claros para medir los beneficios para las mujeres y los hombres.</p> |
| Contratista local | <p>No utilizan métodos participativos en la preparación e implementación de proyectos.</p> <p>El personal está integrado por hombres con un perfil técnico y sin cuentan con experiencia en participación comunitaria o cuestiones de género.</p> <p>Todos los trabajadores empleados pertenecen a comunidades exteriores.</p> |
| Comités locales | <p>El poder para tomar decisiones se concentra en los dirigentes masculinos de los comités.</p> <p>Las mujeres que son miembros no pueden ir con frecuencia a las reuniones del comité debido a los horarios.</p> <p>Hay pocas mujeres que participan en las capacitaciones ofrecidas a los comités.</p> |
| Las mujeres | <p>Las mujeres tienen acceso limitado a oportunidades laborales, créditos y capacitaciones.</p> <p>Las necesidades de la salud de las mujeres no se satisfacen de manera apropiada, incluyendo a aquellas asociadas con el acceso a agua potable y salud reproductiva.</p> <p>Las mujeres tienen acceso limitado a la información acerca de las iniciativas locales de desarrollo y no tienen la suficiente representación en los procesos de toma de decisiones.</p> <p>Las mujeres no se sienten seguras cuando utilizan el transporte público.</p> |
| Los hombres | <p>Los hombres trabajan principalmente en la agricultura y la construcción.</p> <p>Muchos hombres deben emigrar para encontrar trabajo fuera del municipio durante varios meses cada año.</p> <p>Los hombres son los dirigentes de organizaciones locales a pesar de que frecuentemente se ausentan.</p> <p>Los hombres cada vez más están entre los autores y víctimas de la violencia social en el municipio.</p> |
| Los niños | <p>Los duros quehaceres domésticos limitan el tiempo que las niñas le dedican a la educación y a la recreación.</p> <p>Los niños y las niñas se enfrentan a problemas de salud relacionados con el trabajo físico y con las enfermedades transmitidas por el agua.</p> <p>Hay una cantidad en aumento de niñas y niños locales que dejó la escuela para trabajar en la capital. Muchos de ellos han informado que han sufrido abusos en estos trabajos.</p> |

Fuente: Adaptado de Urban, Bernal, Charlot, 2002.

Nota: Las consideraciones de género incluyen las cuestiones institucionales que afectan la promoción de la igualdad de género y las cuestiones prioritarias para mujeres y hombres a nivel de la comunidad.

mujeres que pertenecen a comunidades locales, pueblos indígenas o afro descendientes. Además, con frecuencia no se tiene en cuenta a los ancianos y las personas con discapacidad. Un análisis de los actores involucrados con enfoque de género en los grupos sociales marginados puede ayudar a identificar oportunidades y problemas relacionados con la igualdad de género para todos los grupos interesados (tabla 2.1).

Otro aspecto importante de la identificación de los actores involucrados para los ejercicios municipales de planificación es la definición de la forma y del óptimo nivel de participación. Hay múltiples niveles de participación que contribuyen al desarrollo equitativo y sostenible que incluye: la divulgación de la información (unidireccional); la consulta (intercambio de información y de ideas); la concertación (la responsabilidad compartida, la colaboración en la definición de alternativas y objetivos); y el empoderamiento de los actores locales (transferir el control a los grupos afectados). Muchos gobiernos municipales de la región de América Latina y el Caribe no han evolucionado más allá de los dos primeros niveles de participación con los actores locales, y el expandir el nivel de participación de determinados subgrupos de la población no necesariamente asegura que se transfiera a otros protagonistas locales. Por ejemplo, en muchos procesos municipales de planificación en la región se encontró que las mujeres participan activamente en los procesos de consulta general, mientras los hombres siguen siendo los principales protagonistas de debates subsecuentes y de la toma de decisiones acerca de propuestas y acuerdos de desarrollo. Esta exclusión puede repetirse a lo largo de todo el ciclo de la planificación y de los proyectos si no se actúa de manera explícita para expandir la participación de las mujeres. La exclusión de las mujeres puede evitar que las instituciones municipales identifiquen desafíos de desarrollo importantes para las mujeres y sus familias y puede reducir la probabilidad de que las mujeres participen activamente en la implementación y el mantenimiento de los proyectos de desarrollo municipal.

Los problemas en contra de la participación de las mujeres van desde las restricciones sociales y culturales hasta las limitaciones temporales relacionadas con el trabajo productivo que tienen en sus hogares, la falta de información acerca de las instituciones públicas y los procesos de planificación, la limitada experiencia en las organizaciones de una comunidad, y en algunos casos, las barreras lingüísticas. Los ejemplos de estrategias que han sido utilizadas para vencer estas barreras en América Latina y el Caribe incluyen entre otras: (i) la concientización de los dirigentes locales acerca de la valiosa contribución de las mujeres al desarrollo local, (ii) reuniones de grupos separados de mujeres y hombres para facilitar el intercambio abierto de ideas, (iii) la educación cívica y el desarrollo de las aptitudes para los grupos locales de mujeres, (iv) la celebración de reuniones utilizando el lenguaje local, y (v) la programación de reuniones en el horario que mejor le quede tanto a las mujeres como a los hombres y/o proporcionar un servicio de guardería para las niñas y los niños pequeños.

Estudios de diagnóstico

Los estudios de diagnóstico que identifican y analizan las cuestiones específicas de género son valiosos instrumentos técnicos y políticos a nivel municipal. Estos estudios proporcionan información y datos para darle forma a las políticas y programas que fomentan la igualdad social y de género. Aunque el alcance y el propósito de estos estudios puede variar, se los ha utilizado con frecuencia para evaluar el estatus socioeconómico de las mujeres y los hombres en el municipio; para identificar las necesidades prioritarias de los hombres y las mujeres de diferentes poblaciones; y para determinar el nivel de participación de las mujeres y los hombres en la consulta municipal y en la toma de decisiones. Muchos estudios que se encargan de realizar diagnósticos de las cuestiones de género utilizan el análisis de los actores involucrados con un enfoque de género como uno de sus componentes. Los estudios más útiles han sido aquellos que directamente informan el contenido de las políticas, planes y proyectos municipales de desarrollo y que establecen una línea de base para evaluar el progreso (recuadros 2.1 y 2.2).

Mecanismos de participación que incluyen un enfoque de género

En las municipalidades de América Latina y el Caribe, muchas entidades e instituciones nuevas han sido establecidas en la última década para facilitar la participación de la población local en la planificación municipal. Estos incluyen mesas municipales de concertación, mesas sectoriales y comités municipales de desarrollo, entre otros. Sin embargo, la experiencia de cada región indica claramente que la existencia de estas entidades locales por sí mismas no necesariamente garantizan la representación y opinión de las mujeres. Por ejemplo, aunque la Ley Boliviana de Participación Pública (1994) creó un marco legal para incrementar la participación ciudadana y la igualdad social en el desarrollo municipal, esto no se convirtió automáticamente en un beneficio para la igualdad de género. El compromiso activo de las organizaciones locales de mujeres fue esencial para incrementar la participación de las mujeres y la atención a las prioridades específicas de género en muchas municipalidades del país (recuadro 2.3).

Proyectos que abordan las cuestiones de género

Como ha sido demostrado en el ejemplo de Bolivia, una importante medida de la efectividad de la participación de las mujeres en los procesos de planificación es el grado al cual sus asuntos prioritarios se incorporan a las estrategias y planes municipales y hasta que punto son transformados en proyectos y medidas concretas que benefician a las mujeres. Para responder a los reclamos y a las necesidades prioritarias de las mujeres, muchos gobiernos municipales desarrollan proyectos específicos que están dirigidos a grupos de mujeres en su territorio (recuadro 2.4). Aunque estas iniciativas pueden generar beneficios

Recuadro 2.1. El estudio de diagnóstico de género contribuye a la planificación municipal

Montevideo llevó a cabo un estudio municipal de diagnóstico para proporcionarle información al primer plan de igualdad de oportunidades y derechos de la ciudad (2002-2005). El estudio incluyó tanto información cualitativa como cuantitativa acerca del estatus social, económico y político de las mujeres comparadas con la de los hombres de la ciudad, así como las diferentes demandas y visiones de mujeres de diferentes organizaciones. Esta investigación sacó ventaja de la información que ya existía en la mayor medida posible, y reunió nuevos datos para compensar la falta de información. También desarrolló propuestas concretas para el plan. Su completa utilidad se relacionó directamente con el proceso de “socialización” de la investigación, el cual incluyó el diálogo y la negociación en el gobierno de la ciudad y la sociedad civil.

Fuente: Arboleda, 2005a.

Recuadro 2.2. El estudio de diagnóstico nacional y la línea de base de género

En 2004, el Instituto Nicaragüense para el Fomento Municipal junto con el apoyo del BID (el Proyecto de Género y el desarrollo municipal, NI-T1001) elaboró un estudio de diagnóstico nacional acerca del desarrollo municipal y de género para apoyar su intento de integrar un enfoque de género en el sistema municipal de planificación del país. El estudio incluyó una encuesta a 102 municipios y una iniciativa más profunda en dos municipalidades para establecer un punto de partida para fortalecer la capacidad de integrar las cuestiones de género en sus nuevos planes municipales de desarrollo. El estudio de diagnóstico recopiló información acerca de: (i) el nivel de incorporación de las cuestiones de género en los instrumentos de planificación municipal; (ii) los beneficios de los recursos y servicios municipales para las mujeres; (iii) el acceso de las mujeres a las instancias de participación ciudadana; y (iv) el acceso de las mujeres al poder local y al empleo en la administración municipal. Estos datos fueron difundidos y validados con los protagonistas locales y suministraron los indicadores de información para evaluar el progreso de las intervenciones en las dos municipalidades.

Fuente: Arboleda, 2005a.

obvios para los grupos específicos de mujeres, también suelen tener alcances y recursos limitados. Para potenciar al máximo los resultados para las mujeres y los hombres, un método complementario es la integración de acciones que aseguren la igualdad de oportunidades y beneficios en los proyectos que están destinados a toda la población. La integración de acciones específicas que fomentan la igualdad de género entre los proyectos

Recuadro 2.3. La participación de las mujeres dan forma a los nuevos planes de las municipalidades bolivianas

En 1997, diferentes instituciones privadas de desarrollo y organizaciones de mujeres en Bolivia se unieron para abogar por acciones concretas para incorporar una perspectiva de género en la planificación municipal. Sus estrategias incluyen la movilización de grupos locales de mujeres para desarrollar un consenso y dar a conocer sus necesidades prioritarias: su directa negociación con los gobiernos municipales para elaborar proyectos municipales que beneficien directamente a las mujeres; y la creación de comités de vigilancia para controlar las iniciativas específicas de género. Este proceso se extendió por muchos años y produjo una serie de resultados concretos en varias municipalidades diferentes: (i) Cochabamba integró al género como un tema transversal en la formulación de su plan municipal de desarrollo con pautas claras acerca de la equidad del género y la equidad generacional; (ii) La Paz introdujo pautas acerca de la equidad del género en sus presupuestos anuales a cinco años; (iii) Tarija aprobó una estrategia municipal para incrementar el acceso de las mujeres a la educación y oportunidades de empleo; (iv) Chuquisaca creó una dirección de género en la administración local para apoyar el diseño y la supervisión de las iniciativas que fomenten la equidad de género; y (v) El Alto aprobó y lanzó una agenda municipal para la igualdad de género.

Fuente: Arboleda, 2005a.

Recuadro 2.4. Quetzaltenango aborda las necesidades de las mujeres indígenas en los proyectos municipales

En 1996 Quetzaltenango eligió el primer alcalde indígena en la historia del país. El intendente rápidamente adoptó un enfoque intercultural, participativo y socialmente inclusivo. Esto incluyó prestarle atención preferencial a la participación de las mujeres y la ayuda específica para asegurar que sus reclamos y necesidades sean incluidas en los planes municipales de desarrollo. El alcalde conformó el primer Comité Femenino Municipal junto con la participación de las mujeres indígenas, quienes asumieron la responsabilidad de identificar y supervisar acciones y proyectos concretos para mujeres. Estos incluyeron capacitación para las mujeres locales acerca de cuestiones y procesos municipales de desarrollo, la emisión de documentos de identidad para las mujeres indígenas que les permita votar y la capacitación acerca del mercado laboral para mejorar la capacidad de las mujeres de generar ingresos. En 2001 la Coordinadora de Mujeres de Quetzaltenango se formó y participó en la elaboración de una agenda multicultural con propuestas concretas para el desarrollo social, económico, político y cultural de las mujeres. Al mismo tiempo, el alcalde creó la Secretaría Municipal de la Mujer para asegurar que los elementos específicos de género de la agenda se lleven a cabo a través de una serie de proyectos municipales.

Fuente: Arboleda, 2005a.

municipales continúa siendo un desafío en toda la región. Además, la falta de indicadores específicos del proyecto dificulta determinar si cumplen sus objetivos y si producen beneficios concretos para las mujeres y los hombres en el municipio.

Presupuestos municipales

Dada la tendencia mundial a descentralizar los recursos y funciones del gobierno a nivel subnacional, tiene sentido analizar cómo la distribución de recursos proporcionada por los gobiernos municipales puede discriminar o fomentar la equidad. Para facilitar la distribución más equitativa de los presupuestos, Chile, México, Perú y El Salvador ya han entablado iniciativas presupuestales sensibles al género a nivel subnacional (Budlender 2002; Clulow 2005). En El Salvador, dos municipalidades—Cojutepeque y Santa Tecla—se han comprometido a desarrollar presupuestos sensibles al género. En Matagalpa, Nicaragua, el consejo municipal financió una Comisión de Equidad de Género y destina un mínimo de 1 por ciento del presupuesto municipal a proyectos para la mujer en desarrollo (Clulow, 2005). Las municipalidades de Oña en Ecuador y de Rosario en Argentina ofrecen dos buenos ejemplos de prácticas participativas presupuestales que se centran en el género (recuadros 2.5 y 2.6).

Desarrollar la capacidad para integrar la perspectiva de género en la planificación municipal

Incrementar el enfoque de la igualdad de género en la planificación municipal con frecuencia requiere la concientización y el desarrollo de la capacitación. A lo largo de la región, parte de la capacitación destinada a las autoridades municipales para fortalecer los procesos de planificación han incluido un enfoque en la creación y administración de mecanismos participativos de consulta, la recopilación de datos, la elaboración de proyectos con enfoque en el género y, recientemente, la incorporación de criterios de género a los presupuestos municipales. No se le ha prestado tanta atención a mejorar proyectos que contienen acciones específicas para promover la igualdad o a evaluar sus resultados. Esta es un área débil de los gobiernos subnacionales a lo largo de toda la región de América Latina y el Caribe.

Algunas de las organizaciones internacionales que apoyaron el fortalecimiento institucional y municipal han apoyado el desarrollo de módulos y guías de capacitación para integrar las cuestiones de género a la planificación municipal. Dos ejemplos son: la Unión Internacional de Autoridades Locales/Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (IULA/CELCADEL), “Guía para la planificación y formulación de políticas municipales que fomentan los planes de equidad de género” (Quiroz y Medellín, 1998), y el “Manual para la integración de un enfoque de género en los planes municipales” que fue probado en Nicaragua en el año 2005 (Arboleda, 2005b).

Recuadro 2.5. Oña incluye un enfoque de género en el proceso presupuestal

En el año 2000, el gobierno municipal de Oña en Ecuador implementó un sistema de consulta popular acerca del presupuesto. Basado en un estudio de diagnóstico de género, el proceso participativo presupuestal llevó a un mejor entendimiento de las necesidades específicas de las mujeres y, en consecuencia, a una mayor financiación de programas y servicios que responden a estas necesidades. Más del 41 por ciento del presupuesto municipal se reservó para inversiones que responden directamente a las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres. Para asegurar la permanencia de los principios y objetivos de este proceso, el gobierno municipal luego promulgó un decreto en el que se estipula la participación equitativa de las mujeres y los hombres en la creación de un presupuesto municipal.

Fuente: Arboleda, 2005a.

Recuadro 2.6. Rosario fortalece la participación de las mujeres en el presupuesto participativo

En 2002, la municipalidad de Rosario en Argentina puso en práctica un proceso presupuestal junto con la directa participación de la población acerca de las prioridades y la distribución de los recursos. Para expandir la participación de las mujeres e implementar un enfoque explícito en las cuestiones de género, el Área de la Mujer de la Secretaría de Promoción Social de la municipalidad lanzó en 2004 el Programa de presupuesto participativo y ciudadanía activa de las mujeres. Inicialmente, este programa facilitó las reuniones vecinales y de los distritos con los grupos de mujeres para analizar sus prioridades e informales acerca de los procesos participativos presupuestales. El programa proporcionó capacitación formal para las mujeres que directamente participaban en los ejercicios presupuestales y apoyaba una iniciativa piloto para proporcionar un servicio de guardería. A raíz de este esfuerzo, el presupuesto de 2006 incluyó quince proyectos que trataban específicamente las preocupaciones de las mujeres, y contaba con un presupuesto asignado de 520.000 pesos (US\$ 166.000). Esto representa una mejoría con respecto al presupuesto de 2005, el cual incorporaba siete proyectos acerca de la concientización de género, lo que sumaba 357.000 pesos (US\$ 114.000).

Fuente: Municipalidad de Rosario, 2006.

El Centro de Capacitación Internacional de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) también ofrece un curso intensivo certificador llamado Desarrollo Local con Perspectiva de Género. Este curso a distancia se lanzó en 2002 como parte del Programa DELNET de la OIT para apoyar el desarrollo local y esta disponible en español, portugués e inglés (<http://learning.itcilo.org/delnet>). Aunque la efectividad total del desarrollo

Recuadro 2.7. La presencia de las mujeres en la gestión municipal de Perú (1999-2000)

El proyecto le presentó a las autoridades municipales una propuesta y estrategias para incorporar un enfoque de género en la gobernabilidad y el desarrollo local y fortaleció la participación ciudadana, especialmente la de las mujeres, en la creación de políticas públicas que tratan asuntos de género prioritarios. Para lograr esos objetivos, el proyecto ayudó a encuestas y estudios de diagnóstico, a los cursos de capacitación residenciales relacionados con herramientas técnicas para la integración de temas de género en la gestión municipal, a los talleres a facilitar el debate y el diálogo sobre los asuntos de género prioritarios y a la publicación de un boletín que difunde las experiencias y las buenas prácticas de diferentes municipalidades que tienen políticas de género. La capacitación benefició a más de 100 autoridades municipales (el 80 por ciento eran mujeres) y a cien dirigentes locales femeninas. Incluyó el desarrollo de las aptitudes en las áreas de liderazgo, la participación ciudadana, la creación de empleos, la inclusión de asuntos de género en los planes municipales de desarrollo de cinco municipalidades y la creación de una comisión municipal de mujeres.

Fuente: PROLEAD, 2000.

de la capacidad municipal en el área de la integración transversal de género no ha sido sistemáticamente evaluada, estas iniciativas son útiles puntos de referencia para las nuevas iniciativas institucionales a nivel municipal para ayudar a prevenir la duplicación y para aplicar la lección aprendida.

Para complementar el esfuerzo con respecto al desarrollo de aptitudes en las administraciones municipales, la concientización y el desarrollo de las habilidades a nivel local entre los dirigentes locales y los ciudadanos también es importante. Por un lado, los dirigentes de las comunidades a quienes se los acusa de presentarle las prioridades locales a las entidades que toman decisiones a nivel municipal pueden o no presentar las necesidades específicas y prioridades de género a menos que sean específicamente requeridas o que los dirigentes han entendido los efectos potenciales que puede tener en las mujeres y en los hombres de los diferentes grupos de la población en sus territorios. Al mismo tiempo, los diferentes grupos de la población quienes están buscando que se los incluya en los procesos de planificación necesitan desarrollar sus destrezas para expresar y priorizar mejor sus necesidades así pueden transmitirlos y justificarlos claramente ante el gobierno municipal. En Bolivia, por ejemplo, una iniciativa de capacitación multianual se llevó a cabo en las municipalidades a lo largo del país junto con el apoyo de la Secretaría de Asuntos de Género y las mujeres de organizaciones no gubernamentales. Esta capacitación consistió en educar a los grupos de mujeres y a los dirigentes de las comunidades acerca de la Ley de Participación Popular, la ciudadanía de las mujeres y las habilidades organizativas. De este modo los capacitados pueden estar mejor preparados para tener una función activa en el proceso (Romero y Soruco, 1997).

Un proyecto del BID en Perú, financiado por el Programa de apoyo para el liderazgo y representación de las mujeres (TC-9607253-RG), proporciona un buen ejemplo de un esfuerzo para fortalecer la capacidad para promover el liderazgo de las mujeres y la igualdad de género a nivel municipal (recuadro 2.7). El impacto positivo del desarrollo de las aptitudes se demostró en la integración resultante del enfoque del género en los mecanismos e instrumentos municipales de planificación.

PREGUNTAS

Evaluar la integración de una perspectiva de género en la planificación municipal

- ✓ ¿El gobierno municipal reúne la información específica de género para informar a la planificación local?
- ✓ ¿Cuál es el modelo de participación que se utiliza en los municipios? ¿Quién participa en el proceso de planificación? ¿Qué porcentaje representan las mujeres y a qué nivel participan?
- ✓ ¿Cuales son los pasos que se pueden tomar para mejorar la participación de las mujeres y/o hombres, si existe un déficit para cualquiera de los dos sexos?
- ✓ ¿Los planes y presupuestos municipales incluyen objetivos y recursos concretos para fomentar la igualdad de género o tratar las necesidades específicas tanto de las mujeres como de los hombres?
- ✓ ¿El proceso de planificación trata adecuadamente las consideraciones de género en todas las etapas del ciclo del proyecto municipal (preparar un presupuesto, implementación, mantenimiento, monitoreo y evaluación)?
- ✓ ¿Qué desarrollo de capacidades necesita el gobierno municipal para mejorar la atención que le presta a la igualdad de género?
- ✓ ¿Qué oficina municipal es responsable del control de las acciones específicas de género en los planes municipales de desarrollo?

Referencias

- Arboleda, María. 2005a. “Género y Municipios: Buenas Prácticas Latinoamericanos.” IDB-INIFOM, Proyecto de Género y desarrollo municipal (NI-T1002), Washington, DC.
- . 2005b. “Manual para la Integración del Enfoque de Género en Los Planes Municipales.” IDB-INIFOM, Proyecto de Género y desarrollo municipal (NI-T1002), Washington, DC.
- Budlender, Elson D., Guy Hewitt, y Tanni Mukhopadhyay. 2002. “Gender Budgets Make Cents—Understanding Gender-Responsive Budgets.” Commonwealth Secretariat, London.
- Clulow, Michael. 2005. “Women as Citizens—Participation for Women’s Rights in Central America.” One World Action, Londres. Abril.
- Municipalidad de Rosario, Argentina. 2006. “Programa Presupuesto Participativo y Ciudadanía Activa de Las Mujeres.” Secretaría de incentivación social, Sección femenina. [www.rosario.gov.ar/sitio/ desarrollo_social/mujer/programa_pp.jsp](http://www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo_social/mujer/programa_pp.jsp).
- PROLEAD. 2000. “Asociación de Comunicadores Sociales—Women’s Presence in Municipal Management in Peru: Final Project Report.” Unpublished report, IDB Gender Equality Unit, Program for Support of Women’s Leadership and Representation (TC9607253). Washington, DC.
- Quiroz, Teresa, y Fernando Medellín. 1998. “Guía de participación y formulación de políticas municipales de promoción de la equidad entre los géneros.” Women and Local Development Project, IULA/CELCADEL, RHUDA/SA-USAID, G/WID-USAID, Quito, Ecuador.
- Romero, Raquel, y Beatriz Soruco. 1997. “Género y Participación Popular: Guía de capacitación dirigida a mujeres dirigentes, líderes y potenciales líderes.” Subsecretaría de la Mujer, La Paz, Bolivia.
- Urban, Anne-Marie, Rosa Bernal, y Clotilde Charlot. 2002. “Enfoque de género en programas y proyectos de desarrollo, Manual de capacitación.” Unidad de la mujer en el desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.



La gestión municipal con la perspectiva de género

Integrar la perspectiva de género a la gestión municipal asegura que tanto las mujeres como los hombres participen en el proceso de desarrollo y que sus necesidades y responsabilidades específicas se reflejen en los programas y servicios municipales. Los gobiernos locales se benefician, en numerosas maneras, de la integración de la perspectiva de género a la administración municipal. Por ejemplo: la integración transversal de género le permite a los gobiernos locales administrar de manera más eficiente sus recursos humanos y financieros dado que ayuda a facilitar respuestas más orientadas a las necesidades específicas de las y los ciudadanos; (ii) contribuye a la erradicación de la discriminación en las administraciones municipales; (iii) asegura que las mujeres y los hombres participen y se benefician de los programas y proyectos municipales; (iv) les permite controlar y evaluar mejor el efecto de sus políticas y de sus acciones en la calidad de vida de las mujeres y hombres, así como también les permite adaptar sus decisiones adecuadamente.

Estrategias de implementación institucional

La implementación de las políticas y planes municipales de desarrollo con enfoque en el género (ver Nota Técnica 2 para más detalles) puede verse amenazado debido a los débiles esquemas institucionales. En muchos casos, la implementación se deja a cargo de una pequeña entidad, o incluso a un especialista que tenga poca influencia en los empleados municipales. Una variedad de estrategias institucionales se encuentra disponible para la implementación de políticas y planes de acción municipales de género, que incluyen (i) la creación de un enlace con las autoridades de los gobiernos centrales para movilizar los recursos humanos y financieros; (ii) la capacitación y concientización de los empleados y de la administración acerca de la integración del género y de las metodologías requeridas para la implementación del plan de acción municipal de género; (iii) la capacitación y concientización de los empleados municipales acerca de la evaluación y monitoreo con enfoque de género y la facilitación de auditorías sociales; (iv) convencer

Recuadro 3.1. Puntos focales de género centrales y promotores sociales de San Salvador

En 1999, la ciudad de San Salvador en El Salvador adoptó una política de igualdad de género con el objetivo de promover la conciencia y la igualdad de género a lo largo de las estructuras, programas y servicios del gobierno municipal. Aunque se autoriza al Departamento de la Mujer de la Secretaría de Desarrollo Humano y a la Comisión Municipal para la Igualdad de Género a supervisar que la política se cumpla, a la estructura del consejo municipal se le asignó puntos focales de género y de este modo se asegura que las cuestiones de género no se limiten meramente al Departamento de la Mujer. La implementación de la política de género también se fortaleció a través de cursos que trataban las metodologías de análisis de género y la integración del tema a otros cursos de capacitación. Otros elementos clave para la exitosa implementación de la política incluyeron la creación de centros de mujeres y promotores sociales a nivel comunidad así como también los intentos para involucrar a los hombres en las mesas de género de los distritos.

Fuente: Clulow, 2003

a los directores para que creen iniciativas para fomentar la implementación de plan de acción de género; (v) asignarle una red de especialistas en género en puestos clave a proporcionar asistencia a integración de una perspectiva de género en todos los programas y servicios municipales; (vi) mejoras en los sistemas de información municipal para suministrarle datos desagregados a los indicadores principales. En la ciudad de San Salvador, en El Salvador, se asignaron puntos focales de género a lo largo de la estructura del consejo municipal para promover temas de género (recuadro 3.1).

Adaptar los servicios municipales a las necesidades específicas de género

Muchos gobiernos municipales de la región de América Latina y el Caribe han buscado incrementar la participación de las mujeres en la elaboración y la difusión de programas y servicios municipales para asegurarse que se han adaptado a las necesidades y prioridades específicas de tanto hombres como mujeres. Las áreas en las cuales la integración transversal de género se ha aplicado exitosamente por los gobiernos municipales incluyen los siguientes:

- **La prevención de la delincuencia y la seguridad.** Debido a que la seguridad es uno de los principales problemas para la libre circulación de las mujeres en muchas áreas urbanas, varios gobiernos municipales de la región de América Latina y el Caribe implementan políticas para la concientización del género para la prevención de la

delincuencia y la seguridad. Por ejemplo, determinadas plataformas subterráneas y autos han sido reservados para las mujeres y los niños en la ciudad de México. El gobierno de la ciudad implementó estas medidas hace varias décadas en respuesta a las quejas de las mujeres que han sido ampliamente difundidas acerca de su seguridad física, particularmente durante las horas de alto tránsito de transporte.

- **La violencia de género.** Muchos gobiernos locales de la región de América Latina y el Caribe—tales como la municipalidad de Rosario en Argentina—han creado líneas telefónicas de ayuda, refugios, asistencia legal y asesoramiento psicológico para las víctimas de la violencia de género (Whitzman, Canuto y Binder, 2004). De manera similar, el programa “Renacer” de la Municipalidad de Independencia en Perú, utiliza una red de profesionales antiviolencia quienes trabajan para prevenir y responder a los casos de violencia de género (Internacional IDEA, 2007). En Honduras, para mejorar y sistematizar los datos de Valle de Sula acerca de la violencia social y doméstica, un programa de seguridad ciudadana financiado por el BID (HO-0205) creó un observatorio de violencia relacionado con los sistemas informativos de la policía, hospitales y la abogado de oficio.
- **La salud sexual y reproductiva.** La descentralización hacia los gobiernos municipales representa particulares desafíos para los programas de salud sexual y reproductiva que son generalmente implementados por medio de estructuras verticales. En muchos casos, las responsabilidades se transfieren a nivel local mientras la implementación continúa siendo centralizada (Maceira, 2005). Sin embargo, hay algunas historias que han tenido éxito, como la de la oficina para la salud femenina de la secretaría de salud municipal de San Pablo en Brasil, que se creó como resultado de la presión que ejercieron los grupos de mujeres. La oficina ha sido la primera en aplicar programas para la anticoncepción, el aborto legal cuando la vida de las mujeres corre peligro y asistencia para las víctimas adolescentes tanto de abuso como de violencia sexual (Maceira, 2005).
- **La generación de ingresos.** Hay una importante demanda de mayor participación de los gobiernos municipales para promover el desarrollo económico y las oportunidades de empleo. Aunque esta continúa siendo un área débil para muchos gobiernos municipales, hay una gran cantidad de buenos ejemplos. Por ejemplo, en el año 2004, la Comisión de Mujeres de Montevideo y el Instituto de Desarrollo Humano implementaron un proyecto piloto para incrementar el ingreso de mujeres indigentes que trabajaban como artesanas y vendedoras. Les proporcionó recursos económicos, asistencia y capacitación técnica para mejorar el desarrollo de los productos, del mercadeo, de la administración de empresas y de la planificación estratégica. También se propuso levantar el autoestima y habilidades de las mujeres para negociar y así ayudarlas a expandir sus micro emprendimientos (Arboleda, 2005).
- **El agua y el saneamiento.** Los gobiernos locales son actores fundamentales para la provisión y el mantenimiento de la infraestructura básica, incluyendo el agua potable y el

saneamiento. Las mujeres siempre han tenido roles significativos para la provisión de agua potable para sus familias y para el saneamiento de sus hogares y de la comunidad. Sin embargo, frecuentemente, no se le presta atención al rol establecido en función del sexo y la participación de las mujeres en este sector afectando de manera negativa la efectividad y la continuidad de estas inversiones municipales. Durante la implementación de las inversiones para el proyecto del agua y las condiciones de salubridad financiada por las inversiones del BID en Honduras (HO-0072), la municipalidad de Coloma descubrió que no se satisfacían las necesidades de muchos hogares debido a que las mujeres no habían participado en la toma de decisiones local acerca de la distribución del agua. Como resultado, el gobierno local modificó los cronogramas de las mujeres que trabajan en las maquilas para la distribución del agua. Ellas representan una gran parte de la población en el área objetivo que se beneficia, y se estableció un objetivo del 35 por ciento para la representación de las mujeres en los comités locales (BID, 2007).

Difundir los programas y servicios

Para reducir los estereotipos de género y asegurar que todos los ciudadanos puedan sacar provecho de los programas y servicios municipales disponibles, es fundamental que los gobiernos locales tengan en su lugar mecanismos comunicativos e informativos efectivos. En este sentido, los grupos y las redes de mujeres pueden ser recursos para atraer los diferentes grupos de mujeres locales, incluyendo los grupos que son aislados a raíz del analfabetismo o el lenguaje. Las asociaciones de mujeres y otras asociaciones no gubernamentales tienen un rol importante cuando se trata de hacer que los empleados de la ciudad le presten atención a las cuestiones de género, tanto mujeres como hombres. Para asegurar la amplia participación de los ciudadanos en las reuniones municipales, estas deben programarse cuando tanto los hombres como las mujeres puedan concurrir, teniendo en cuenta las responsabilidades laborales y hogareñas. Para concientizar a la población de manera más general, las campañas de prensa y los proyectos de capacitación—por ejemplo la capacitación de género para los periodistas—puede contribuir a generar cambios en las actitudes sociales. La ciudad de San Salvador en El Salvador utiliza las comunicaciones internas y externas del ayuntamiento para abogar por la igualdad de género en el municipio (Clulow, 2003).

Transformar la administración de los recursos humanos

Los gobiernos municipales tienen un importante rol en las economías locales como principal empleador. Sin embargo, en América Latina y el Caribe, los hombres constituyen más del 80 por ciento de los empleados municipales (INSTRAW, 2006), y se suele encasillar a las mujeres en ciertos sectores y tienen trabajos menos calificados y cobran menos

dinero. En las administraciones municipales, pocas mujeres llegan a ocupar cargos semi gerenciales e incluso menos mujeres llegan a ocupar los cargos más importantes de la administración municipal. Los obstáculos para el progreso de las mujeres en las administraciones municipales yacen principalmente en las escaleras hacia las carreras y en las dificultades para equilibrar la vida laboral y familiar.

Los gobiernos municipales pueden establecer varios mecanismos para incrementar la cantidad de mujeres en sectores no tradicionales (más allá de los sectores sociales) y en cargos gerenciales más altos, incluyendo: (i) programas de empleo equitativos que promueven la contratación de mujeres calificadas;

(ii) descripciones de los puestos de trabajo que destacan los requerimientos de la igualdad de género; (iii) la composición de grupos de expertos en entrevistas diseñado para proporcionar evaluaciones imparciales; (iv) oportunidades de capacitación para mejorar las habilidades y calificaciones de las mujeres empleadas, por ende les facilita el desafío de competir por un ascenso social en la administración municipal; y (v) enseñar programas para facilitar las oportunidades de crear una red de mujeres.

Los gobiernos municipales también pueden implementar una serie de medidas que ayuden a cambiar la cultura institucional y así asegurar que se trate a las mujeres en forma justa y para eliminar la discriminación de género. Las normas con respecto al acoso sexual pueden ayudar a aclarar el comportamiento apropiado en el lugar de trabajo. La sensibilización y la capacitación de los empleados municipales pueden incrementar su habilidad de implementar un estilo de administración con una perspectiva de género y asegurar la concientización de género para la orientación de servicios y las cuestiones del personal. Las tendencias globales también indican que los gobiernos municipales están implementando cada vez más medidas para promover ambientes laborales agradables e incluyen apoyo a las guarderías y a un horario laboral flexible.

Los indicadores específicos de género reflejan la situación de mujeres y de hombres. Los indicadores que reflejan solo la situación de las mujeres no permiten una comparación entre mujeres y hombres.

El monitoreo y la evaluación con perspectiva de género

El monitoreo y la evaluación con perspectiva de género saca a la luz los resultados y los efectos positivos y negativos de programas y servicios municipales en hombres y mujeres. Esto requiere de la clara identificación de los objetivos y metas desde el comienzo de un programa o proyecto, la disponibilidad de la información de base específica de género, así como también indicadores de producción y de resultados que se establecen en los términos específicos de género (recuadro 3.2).

Recuadro 3.2. Ejemplos de indicadores de género en el desarrollo municipal (línea de base y resultados)

Indicadores socioeconómicos

- Brechas de género en la educación
- Acceso a atención médica, incluyendo servicios de salud reproductiva (m/f)
- Tasas de empleo y desempleo
- Brechas de género en el acceso a un crédito
- Brechas de género en la posesión de tierras
- Incidencia de la violencia doméstica

La incorporación de los asuntos de género en la planificación y en las políticas municipales

- La existencia de decretos municipales a favor de las mujeres o de la igualdad de género
- La adopción de políticas que aseguran que el acceso de las mujeres a la educación, a la atención médica, al empleo, a la tierra, a los créditos, y que apoyen la reducción de la violencia de género; etc.
- La porción de los planes municipales de desarrollo, de los planes municipales de inversión, de los planes y presupuestos de operación anual que incluyen un enfoque de género
- El porcentaje de mujeres que participan activamente en la selección y en decidir el orden de prioridad de inversiones municipales anuales y plurianuales
- El porcentaje de mujeres que participan en auditorías sociales de proyectos comparado con el de los hombres

Acceso a proyectos y servicios municipales

- El porcentaje de los proyectos municipales con enfoque de género
- El porcentaje de mujeres que se beneficia con los servicios municipales (como de los mercados, la recolección de la basura, los cementerios, el registro civil, etc.)
- El porcentaje de mujeres que tienen acceso a oportunidades de empleo generado por proyectos municipales

Representación y empleo en los gobiernos locales

- El porcentaje femenino de alcaldes, de diputados del alcalde, y de miembros de consejos municipales
- El porcentaje femenino en puestos de gerente general en el gobierno municipal
- El porcentaje de personal femenino en la administración de los gobiernos municipales
- La participación femenina en cargos como personal técnico, como asesoras, y consultoras contratadas por el gobierno municipal

La participación en las consultas y en la toma de decisiones locales

- El porcentaje femenino de representantes en Comités Municipales de Desarrollo (de consejos municipales, instituciones sectoriales socioeconómicas, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, uniones, asociaciones, etc.)
- El porcentaje femenino que participa en mesas directivas municipales (sociales y no sociales)
- El porcentaje femenino como líderes territoriales
- El porcentaje femenino que participa en asambleas municipales y comunitarias, talleres de consulta y en reuniones, etc.

Recuadro 3.3. Auditoria social de los servicios sanitarios y educativos en Belén Guacho

Tras un estudio de corrupción, la municipalidad de Belén Guacho en Honduras decidió, en 2005, implementar un proceso piloto de monitoreo participativo. Se desarrolló una metodología que les permitió a las madres, a los padres, y a los maestros evaluar la calidad del suministro de servicios educativos para la comunidad. Un consejo regional de anticorrupción compuesto de organizaciones de la sociedad civil de seis municipios, como también de organizaciones de donantes colaboró con la capacitación, la auditoria, y la sistematización del proceso. Como resultado directo del piloto de auditoria social, se identificaron y solucionaron importantes irregularidades, incluyendo la contratación arbitraria de maestros e inexplicable diferencias salariales. Un aspecto clave del éxito de esta experiencia piloto fue el compromiso de los gobiernos con la transparencia y la amplia participación ciudadana, asegurando así la participación de mujeres y de hombres.

Fuente: Sollis y Winder, 2006.

Como parte integral del monitoreo y la evaluación de programas y servicios a nivel local, se ha hecho cada vez más habitual que los gobiernos locales establezcan mecanismos de auditoria social. En algunos casos, las actividades de auditoria social están limitadas a fortalecer la participación de la comunidad en el desarrollo municipal en general, informar a la población acerca de la administración de los recursos e invitarla a monitorear los proyectos y servicios. Otros gobiernos locales han elegido crear estructuras de auditoria social más formales, las cuales pueden adoptar muchos nombres y formas tales como: comités de responsabilidad social, comisiones de transparencia municipal, redes de auditores sociales, entidades de representación micro regional, y consejos de anticorrupción (Sollis y Winder, 2006). Cualquiera sea el mecanismo de auditoria social que se elija, la integración de varias consideraciones de género es fundamental para que tenga éxito. Por ejemplo, para proporcionar un panorama completo de las percepciones y resultados de la comunidad, las mujeres y los hombres deben ser capaces de expresar sus ideas y preocupaciones a lo largo del proceso. Esto puede facilitarse si se programan reuniones cuando las mujeres puedan concurrir y si se celebran reuniones por separado para mujeres y hombres que también les permita expresarse libremente acerca de cuestiones sensibles, tal como la calidad de los servicios de salud reproductiva. También debe haber confianza en nombre de mujeres y de hombres acerca de que su opinión cuenta y que sus servicios mejorarán. Tal programa piloto de auditoria social tuvo lugar en Belén de Guacho en Honduras (recuadro 3.3)

Las dimensiones de género de las estructuras municipales, políticas, programas y servicios apenas acaban de comenzar a explorarse. Se necesita investigación posterior, supervisión y evaluaciones para valorar:

- En qué medida los servicios municipales cubren las necesidades de género específicas de mujeres y hombres,
- Si son las mujeres o los hombres quienes tienen más dificultades para acceder a cierto tipo de servicios,
- Las desigualdades en implementación de los servicios y las causas de las desigualdades existentes,
- El potencial de representantes mujeres elegidas para influenciar las agendas políticas y los enfoques de gobierno.

PREGUNTAS

Evaluar la gestión municipal desde la perspectiva de género

- ✓ ¿Se les ha proporcionado a los funcionarios públicos y a los representantes electos una capacitación de la integración transversal de la perspectiva de género?
- ✓ ¿Existe un plan de igualdad de oportunidades para contratar funcionarios públicos en la administración municipal?
- ✓ ¿Hay una estructura de incentivos que motiva a los empleados municipales a que aborden los asuntos de género en los programas y servicios municipales?
- ✓ ¿La información desagregada por género está disponible, y la municipalidad realiza evaluaciones del impacto de género de las políticas, programas y servicios?
- ✓ ¿Los mecanismos de participación pública durante la implementación y evaluación de la política y/o el proyecto están orientados a asegurar la participación de las mujeres y de los hombres?

Referencias

- Arboleda, María. 2005. “Género y Municipios: Buenas Prácticas Latinoamericanas.” IDB-INIFOM, Proyecto de género y desarrollo municipal (NI-T1002), Washington, DC.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2007. “Promoting Gender Equality through Gender Mainstreaming and Investing in Women: A Report to the Board of Directors on the Implementation of the Bank’s Women in Development Policy, 2002–2005.” Gender and Diversity Unit, Social Sector, Washington, DC.
- Budlender, Elson D., Guy Hewitt, y Tanni Mukhopadhyay. 2002. “Gender Budgets Make Cents—Understanding Gender-Responsive Budgets.” Commonwealth Secretariat, London.
- Clulow, Michael. 2003. “Gender and Local Governance: A Study of the San Salvador Municipal Gender Equity Policy.” One World Action, Londres. Mayo.
- INSTRAW. 2006. “Participar es llegar: Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina.” Santo Domingo, Republica Dominicana.
- International IDEA. 2007. “La Equidad de Género desde los Gobiernos Regionales y Locales—Módulo Avanzado de Formulación de Política.” Estocolmo.
- Maceira, Daniel. 2005. “Decentralization and Sexual and Reproductive Health in Latin America.” In Mariana Romero y Daniel Maceira (eds.), *Initiative for Sexual and Reproductive Rights in Health Sector Reforms: Latin America*. CEDES, Buenos Aires.
- Whitzman, Carolyn, Marisa Canuto, y Sarah Binder. 2004. “Women’s Safety Awards 2004: A Compendium of Good Practices.” Women in Cities International, Montreal.
- Sollis, Peter, y Natalia Winder. 2006. “Construyendo Procesos de Auditoría Social en Centroamérica: Lecciones Aprendidas y Retos Futuros en el Sector Social.” Social Division, Regional Operations Department, Banco Interamericano de Desarrollo, Noviembre.



El liderazgo y la representación de las mujeres en los gobiernos locales

Las mujeres continúan teniendo poca representación en las estructuras de toma de decisiones a nivel municipal en América Latina y el Caribe. El promedio de mujeres en cargos de la alcaldía en América Latina es 7 por ciento, lo cual aún está por debajo del promedio del 9 por ciento del resto del mundo (UCLG, 2006). En algunos países, la cantidad de intendentes mujeres es todavía menor. Por ejemplo, solo 8 de 361 (2.2 por ciento) intendentes en Guatemala son mujeres, y la situación es ligeramente mejor en Colombia, Ecuador y Perú, en donde las mujeres abarcan el 3 por ciento de las alcaldías. Como se indica en la tabla 4.1, se ha progresado más entre los miembros de los consejos municipales, donde las mujeres representan en promedio un cuarto de los concejales municipales de la región. Esto representa un importante progreso desde principios de 1990 cuando la participación de las mujeres en cargos como concejales era solo del 10 por ciento (FLACSO, 1995). En recientes elecciones, algunos países fueron testigos de importantes aumentos, incluyendo a Costa Rica, que logró el 47 por ciento de representación femenina en 2003. Sin embargo, la amplia mayoría de los países aun está lejos de lograr la paridad.

Para la población de los países caribeños que habla inglés la información es escasa. Sin embargo, hay pruebas de que en varios países la participación femenina en los gobiernos locales es similar o más alta que en América Latina. Por ejemplo, en 1998, Trinidad y Tobago informó que 14 por ciento de los intendentes y 21 por ciento de los miembros del consejo eran mujeres (Myers, 2002). El acceso de las mujeres a estos cargos parece ser el menor en Guyana y Belice.

Un amplio espectro de obstáculos ha sido identificado para explicar la falta de representación de las mujeres en los cargos electos. Estos incluyen: (i) la falta de riqueza personal para financiar campañas y accesos a las redes para adquirir otros recursos financieros; (ii) la falta de conocimientos y habilidades para llevar a cabo campañas electorales y campañas de prensa, negociaciones, etc.; (iii) la falta de confianza, especialmente para los discursos públicos; (iv) las dificultades que concilian la vida laboral y familiar, en particular para las mujeres que tienen niñas o niños pequeños; (v) la preocupación de que un rol público interrumpirá la vida familiar, especialmente durante las campañas; (vi) normas

Tabla 4.1. Las mujeres en los gobiernos locales (porcentaje del total)

| Países | Alcaldes | Concejales |
|----------------------------|----------------|-----------------|
| Argentina | 7 | N/A |
| Bolivia | 11 | 34 |
| Brasil | 5 | 12 |
| Chile | 13 | 27 ^a |
| Colombia | 3 | 30 |
| Costa Rica | 9 | 47 ^b |
| República Dominicana | 7 | 28 |
| Ecuador | 3 | 25 |
| El Salvador | 7 | 25 |
| Guatemala | 2 | 25 |
| Honduras | 8 ^c | 22 |
| México | 4 | 16 |
| Nicaragua | 10 | 34 |
| Panamá | 16 | 13 |
| Paraguay | 5 | 19 |
| Perú | 3 | 25 |
| Venezuela | 6 | 30 |
| Promedio de America Latina | 7 | 25 |

Fuente: UCLG Base de Datos de las Mujeres locales en la Toma de Decisiones; (a) SERNAM, 2004; (b) INAMU, 2003; (c) República de Honduras, 2005. Cifras de la más reciente información disponible acerca de las elecciones para cada país, entre 2002 y 2005.

sociales que relegan a las mujeres a tener roles más subordinados y pasivos; (vii) la opinión de que la política es corrupta y que le provoca rechazo a las mujeres; (viii) la falta de apoyo de los partidos políticos para promover a mujeres en su liderazgo interno y cargos electos; y (ix) la aparente falta de motivación y apoyo de hombres y otras mujeres.

Al mismo tiempo, a menudo se ve al gobierno municipal como el punto de acceso más viable para las mujeres en la política debido a que muchas mujeres perciben que: (i) las responsabilidades del gobierno local pueden ser más fáciles que los cargos electos a nivel nacional para combinar con la vida familiar; (ii) los asuntos locales son particularmente relevantes para los roles y las responsabilidades que las mujeres tienen en sus familias y comunidades; (iii) las redes sociales de las mujeres que a menudo son fuertes a nivel local pueden ser utilizadas para apoyar su candidatura; y (iv) puede haber menos competencia que en las elecciones nacionales para obtener una banca. Sin embargo, debido a que los procesos de descentralización se han intensificado, han capturado más recursos y han fomentado el poder a nivel local, los puestos locales son más deseadas y gradualmente más competitivas.

Las cuotas de género establecidas por ley

A pesar de que las cuotas son controversiales y de que algunos críticos sostienen que llevarán a la elección de candidatos no calificados y restringirán la libre elección de los votantes (Dahlerup, 2006), el progreso en la elección de mujeres en los gobiernos municipales se ha hecho principalmente a través de las leyes que establecen los sistemas de cuotas. Hasta la fecha, diez países de América Latina y el Caribe han adoptado las

cuotas de género establecidas por ley a nivel subnacional para incrementar la cantidad de mujeres representantes (tabla 4.2). La efectividad de las cuotas en un país específico dependen de las palabras utilizadas, los requerimientos y las aprobaciones, así como también con el sistema electoral y la historia de la participación de las mujeres en la vida pública (Dahlerup, 1998). Algunos ejemplos de fuertes regímenes de cuotas a nivel local incluyen Perú, en donde la cantidad de concejales femeninas aumentó 20 por ciento en las primeras elecciones que se llevaron a cabo después de la adopción de la ley de cuotas en 1997, y en Ecuador en donde la cantidad de concejales femeninas en la municipalidad aumentó de 8 por ciento en 1996 a 25 por ciento en 2003 después de adaptar la legislación de las cuotas. De manera similar, después de la introducción en 1999 de la cuota de género de Bolivia para la elección de los gobiernos municipales, la proporción de concejales femeninos aumentó de 8.3 por ciento a 32 por ciento, y la cantidad de mujeres intendentes aumentó de 12 por ciento en la elección anterior a 21 por ciento (Costa Benavides, 2003).

Sin embargo, las cuotas no representan automáticamente ganancias proporcionales para las mujeres, especialmente si se asigna a las candidatas femeninas a cargos que son esencialmente no electos. En Honduras, por ejemplo, a pesar de que una cuota del 30 por ciento en la elección de los alcaldes, aproximadamente un 8 por ciento de los recientemente elegidos alcaldes eran mujeres en las elecciones de 2005 (República de Honduras, 2005). En las elecciones municipales de 2005 en Brasil, se implementó una cuota del 20 por ciento para las mujeres junto con una reforma simultánea que les permitió a los partidos presentar 20 por ciento más candidatos que bancas, y así crearon espacios ornamentales en proporción exacta con la cuota. Cuando se aumentó la cuota subsecuentemente a 30 por ciento, se les permitió a los políticos designar 50 por ciento más candidatos que bancas (Piscopo, 2006).

Para evitar una laguna jurídica en la legislación de las cuotas, algunos países han implementado requerimientos legales para las cuotas dobles, y regulan así la clasificación de los candidatos para asegurar que se ubique a las mujeres en puestos de votación en

Definiciones de las cuotas de género

Las cuotas de género establecidas por ley son acordadas por la constitución o por la ley electoral y estipulan que las mujeres deben constituir una cantidad mínima de candidatos o un porcentaje de representantes de un institución (por ejemplo: las listas electorales o un gobierno municipal)

Las cuotas de género en los partidos políticos son utilizadas voluntariamente por uno o más partidos políticos y puede aplicarse a las listas electorales y a las bancas reservadas en la legislatura así como también a la estructura interna del partido.

Las cuotas de género dobles no solo requieren un cierto porcentaje de mujeres en las listas electorales de los candidatos sino que también estipula el orden del debido estatus de los candidatos.

Recuadro 4.1. La cuota doble pone al mando a las mujeres en Costa Rica

Para abordar la lentitud por la cual la cantidad de mujeres en política crecía, en 1996 Costa Rica implementó una cuota mínima para las mujeres en cargos electos, desde el presidente y vicepresidente hasta el nivel municipal. A través de una enmienda en el código electoral, que obliga a los partidos políticos, las mujeres tienen que conformar al menos el 40 por ciento de los candidatos para los cargos y delegados electos en las estructuras de los partidos políticos. Sin embargo, no se sancionó a los partidos que no respetaron la disposición y se ubicó a las candidatas femeninas a lo último de las listas en la práctica. Otra práctica para evadir la aplicación de la cuota fue juntar las candidatas femeninas de las elecciones de distrito, cantonales y nacionales, en vez de presentar las boletas de cada municipio por separado. En respuesta, el Tribunal Supremo de Elecciones adoptó progresivamente controles más estrictos, y emitió en 1999 una cuota doble que simplemente no requiere un porcentaje mínimo de mujeres en las listas electorales, pero también requiere que se ponga en lista a las mujeres para cargos electorales en las listas de los partidos. Después de que estas modificaciones fueron aprobadas por ley, la cuota finalmente se implementó en las elecciones de 2002. A nivel municipal, la participación femenina en los consejos municipales es casi igual a la de los hombres. La proporción de mujeres concejales que son miembros incluyendo a los miembros principales y alternativos aumentó de 14 por ciento en las elecciones de 1994 a 36 por ciento en las elecciones de 1998 y luego a 47 por ciento en 2002 y a 41 por ciento en Diciembre de 2006.

Fuente: García Quesada, 2003; Jones, 2004; INAMU, 2006.

los que tienen oportunidad de ser electas. Este ha sido el caso de Costa Rica, en donde el régimen de cuota doble ha aumentado significativamente la representación de las mujeres en los gobiernos locales (recuadro 4.1).

Cuotas de partidos políticos

Once países de la región tienen también cuotas de partidos políticos para candidatos electorales (tabla 4.2). En muchos de estos países, varios partidos políticos han optado por el uso de cuotas. Debido a que la vigencia de los requerimientos que los partidos se han impuesto a sí mismos suele ser débil—como es, por ejemplo, el caso de Chile (IDEA International, 2007), El Salvador y Nicaragua (Clulow and Manson, 2005)—dichas cuotas de partido voluntarias pueden no ser tan efectivas como algunas cuotas legales en el incremento del número de mujeres en posiciones electas.

Tabla 4.2. Las cuotas de género en los cargos electos en el gobierno local

| País | Cuotas establecidas por ley | Cuotas voluntarias de partidos políticos |
|-------------------------|--|---|
| Argentina | Se incluye a los requerimientos de las cuotas en las leyes provinciales y en la constitución de Buenos Aires. | El Partido Justicialista (PJ) tiene 35 por ciento y la Unión Cívica Radical (UCR) tiene 30 por ciento de cuotas para las mujeres en listas electorales. |
| Bolivia | Se requiere a través de las leyes nacionales 30 por ciento de cuotas de género para la elección del consejo de la ciudad. | N/A |
| Brasil | Se requiere a través de las leyes nacionales 30 por ciento de cuotas para las mujeres para la elección de los gobiernos locales. | El Partido de los Trabajadores (PT) tiene 30 por ciento de cuotas para las mujeres en las listas electorales y para cargos internos. |
| Chile | N/A | El Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Socialista (PS) tienen 40 por ciento de cuotas de género en las listas electorales, y el Partido de la Democracia Cristiana (PDC) tiene 20 por ciento de cuota para las mujeres. |
| Costa Rica | Se requiere a través de las leyes nacionales 40 por ciento de cuotas de género para la elección de los gobiernos locales. | El Partido de Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) tienen 40 por ciento de cuotas en sus listas para las mujeres, y el Partido de Acción Ciudadana (PAC) tiene una cuota de 50 por ciento para la Cámara de Diputados. |
| La República Dominicana | Se implementó a través de las leyes nacionales 50 por ciento de cuotas para las mujeres en las elecciones para alcalde. Requiere que cada municipio cumpla con los cargos de intendente y diputado del intendente con un hombre y una mujer. | El Partido Revolucionario Dominicano (PRD) tiene 25 por ciento de las cuotas para las mujeres en las listas electorales. |
| Ecuador | Se requiere a través de las leyes nacionales 30 por ciento de las cuotas para las mujeres para los gobiernos locales. | El Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), la Izquierda Demócrata (ID) y la Democracia Popular (DP) tiene 25 por ciento de cuotas para las mujeres en las listas de candidatos. |
| El Salvador | N/A | El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) tiene 35 por ciento de cuotas para las mujeres. |

continua

Tabla 4.2. Continuación

| País | Cuotas establecidas por ley | Cuotas voluntarias de partidos políticos |
|-------------|---|--|
| Honduras | 30 por ciento de las cuotas para las mujeres (el cual aumentará en forma gradual hasta que llegue al 50 por ciento) en la elecciones de alcaldes, diputados del alcalde y dirigentes locales. | N/A |
| México | No más del 70 por ciento de los candidatos de la legislatura de la Ciudad de México puede ser del mismo sexo (se recomienda una cuota del 50 por ciento). Siete estados establecieron para los candidatos para las elecciones para legislador 20-30 por ciento de cuotas. | El Partido Revolucionario Institucional (PRI) tiene 50 por ciento de cuotas para las mujeres y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) tiene 30 por ciento de cuotas para las mujeres. |
| Nicaragua | N/A | El Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN) tiene 30 por ciento de cuotas para las mujeres. |
| Paraguay | Se requiere a través de las leyes nacionales un 20 por ciento de cuotas para las mujeres para las elecciones del gobierno local. | La Asociación Nacional Republicana (ANR) tiene 20 por ciento de cuotas para las mujeres en las listas electorales. |
| Perú | A través de las leyes nacionales 30 por ciento de cuotas para las mujeres para la elección de consejo local. | N/A |
| Uruguay | N/A | El Partido Socialista del Uruguay (PS) tiene una cuota que depende de la proporción de mujeres que son miembros del partido en cada jurisdicción. |

Fuente: Internacional IDEA, 2007; Naciones Unidas, 2005; INSTRAW, 2006; Distrito Federal de México, 2003.

N/A = no aplicable.

Las empleadas municipales

Las mujeres ocupan solo el 16 por ciento de cargos municipales en América Latina y principalmente ocupan cargos de baja categoría (INSTRAW, 2006). La falta de representación de las mujeres es incluso más prominente en los niveles más altos de las administraciones municipales, incluso en sectores en donde las mujeres predominan como empleadas o como usuarias de servicios.

En algunos casos, los gobiernos locales han sido proactivos al abordar esta situación. Algunas de las tendencias más fuertes a nivel mundial para ayudar a incrementar la cantidad de mujeres que se desempeñan como gerentes generales incluyen: (i) programas de empleo de acción afirmativa diseñados para incrementar la cantidad de mujeres que se desempeñan en cargos como especialistas o gerentes generales; (ii) medidas para crear un ambiente de trabajo seguro y no discriminatorio, tales como las políticas contra el acoso sexual; y (iii) medidas para ayudar a mujeres y hombres a poder equilibrar la vida laboral y privada, como el cuidado de niñas y niños y un horario de trabajo flexible.

Colombia proporciona un único ejemplo de América Latina y el Caribe de una cuota para la participación de las mujeres en cargos de la administración pública en todos los niveles (30 por ciento) (INSTRAW, 2006). Aunque la cuota se estableció en 2000, su implementación ha variado de municipio en municipio. De hecho, los gobiernos locales han demostrado relativamente los bajos niveles de acatamiento. Para abordar este problema las organizaciones de la sociedad civil han lanzado iniciativas para ayudar a incrementar la responsabilidad y mejorar el acceso de las mujeres a cargos gerenciales en la administración municipal (recuadro 4.2).

Redes de defensa y de apoyo

En muchas partes del mundo, asociaciones nacionales y regionales de autoridades municipales han apoyado la creación de redes de mujeres en los gobiernos locales. Las redes a menudo incluyen actuales y antiguos funcionarios electos de los gobiernos locales, así como también representantes de grupos y organizaciones de mujeres. En América Latina y el Caribe, en 1998 se creó la Federación de Mujeres Municipalistas de América Latina y el Caribe (FEMUM-LAC) para funcionar como un enlace entre los municipios en América Latina y el Caribe y asociaciones de mujeres nacionales municipales.

A nivel subregional, en 2003 se estableció La Red Centralamericana de Mujeres para el Desarrollo Local con Equidad de Género que tiene comités de enlaces en El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, y así reúne a mujeres de diferentes partidos para promover los derechos de las mujeres (Clulow, 2005).

A nivel nacional, se han formado redes para presionar a los gobiernos locales para que promuevan la igualdad de género y para que contrarresten el aislamiento de las mujeres que trabajan en los gobiernos locales, incluyendo a la Asociación de Mujeres

Recuadro 4.2. Promover el cumplimiento de la cuota de género en la administración pública

La cuota establecida por ley de Colombia para la participación femenina en cargos gerenciales en la administración pública tardó en hacer efecto en los diferentes departamentos y municipios del país. En respuesta, la Corporación Sisma Mujer desarrolló y ejecutó una estrategia entre 2002 y 2004 cuyo objetivo era promover la implementación de la ley. Como parte de esta estrategia, Sisma capacitó a 117 mujeres sobre los mecanismos legales para monitorear y asegurar el cumplimiento de la cuota establecida por ley. Los participantes incluían a los representantes de organizaciones no gubernamentales, los líderes de los partidos políticos y funcionarios públicos a nivel departamental y público. Después de la capacitación, los participantes lanzaron 24 peticiones que requerían información sobre la composición de los cargos responsables de la toma de decisiones en las secretarías y unidades administrativas de 8 departamentos de Colombia. A través de mecanismos legales proporcionados por el gobierno, Sisma entonces tomó medidas contra aquellos municipios que no cumplían con la ley. Como resultado, la cuota establecida por ley se implementó por completo en 4 departamentos en Colombia.

Fuente: PROLID, 2004.

Recuadro 4.3. Apoyar la capacidad de las mujeres electas representantes en Perú y Colombia

Para contribuir a la democratización de los partidos políticos en Colombia y Perú, una iniciativa financiada por el programa PROLID del BID implementada por la organización no gubernamental peruana Transparencia promovió la adopción de mecanismos para facilitar la participación femenina en partidos y procesos electorales. El proyecto facilitó el desarrollo de la concientización entre los líderes políticos al difundir la exitosa experiencia de la participación femenina en partidos políticos a través de foros de debate y de reuniones entre los partidos. También apoyó la creación de una red de asistencia mutua para los partidos políticos que facilitó el desarrollo de la “Plataforma Básica sobre Políticas de Género” que comprometió a sus 10 signatarios a promover activamente la participación política de las mujeres. Estos esfuerzos también incluyeron consultas directas para los partidos políticos y la capacitación de funcionarias y candidatas femeninas para los cargos electos en comunicación, negociación e integración del género a las políticas públicas. Finalmente, el proyecto proporcionó asistencia técnica para redactar el borrador de las propuestas de las políticas sobre la reforma electoral y las leyes de igualdad de oportunidades y un proyecto de ley (no. 9836, Perú) que requiere la inclusión de cuotas para mujeres sobre capacitación para partidos políticos y sobre listas de candidatos a nivel nacional y municipal.

Fuente: PROLID, 2006.

Municipalistas del Ecuador (AMUME), la Alianza Nacional de Mujeres Municipalistas de Honduras (ANAMMH) y la Asociación Nacional de Regidoras, Sindicas y Alcaldesas de El Salvador (ANDRYSAS).

A raíz de la falta de representación, se aísla a las mujeres electas en los gobiernos locales y las directoras de las administraciones municipales. A través de su afiliación a redes nacionales y regionales, establecen contacto con otras mujeres de otros municipios, lo cual les facilita aprender y la implementación de iniciativas coordinadas a favor de las mujeres.

Preparar a mujeres para la elección en los gobiernos locales

La representación de mujeres en cargos responsables de la toma de decisiones en los gobiernos locales puede reforzar la confianza de las funcionarias femeninas electas y puede ser una fuente de inspiración para que otras mujeres entren en la vida política a nivel local y nacional. Lograr una masa crítica de mujeres también puede influir las normas y políticas críticas para favorecer a cuestiones tales como la igualdad de género y el desarrollo social. Sin embargo, la presencia femenina no garantiza la transformación de la elección de las políticas y de la distribución de recursos. Uno de los problemas clave es que a menudo se limita a las mujeres a áreas tradicionalmente femeninas, tales como la cultura y sectores sociales.

Tanto los gobiernos municipales como las organizaciones privadas pueden dar varios pasos para ayudar a las funcionarias femeninas electas a convertirse en defensoras de la igualdad de género y a mejorar su potencial de liderazgo. Estos incluyen: (i) identificar las funcionarias femeninas electas o al personal que tiene potencial, pero no suficiente notoriedad e influencia para ejercer su pleno liderazgo; (ii) brindar capacitación de liderazgo para mujeres, uso de los medios, procedimientos y normas institucionales, habilidades para crear redes y establecer de prioridades; (iii) implementar un sistema cuyo objetivo es compartir información y experiencias para reducir los costos de transacción y para apoyar el desarrollo de competencias; (iv) concientizar a concejales y directores municipales de ambos sexos acerca de las cuestiones de género; (v) establecer la presencia de mujeres en todos los comités municipales; (iv) construir asociaciones con los grupos locales de mujeres y sus representantes para promover la colaboración; y (vii) fortalecer o crear oficinas municipales sobre asuntos femeninos. Un ejemplo de otro proyecto de PROLID financiado por el BID en la región Andina (recuadro 4.3) demuestra el continuo esfuerzo en la región para incrementar la capacidad de liderazgo femenina y la buena voluntad de los partidos políticos para promover a mujeres en los gobiernos locales.

PREGUNTAS

Evaluar la representación femenina en los gobiernos locales

- ✓ ¿Cuál es la proporción de mujeres en cargos electos a nivel ejecutivo y legislativo en los gobiernos municipales? ¿Ha aumentado con el tiempo?
- ✓ ¿Cuál es la proporción de mujeres directoras y empleadas en la administración municipal pública? ¿Se las limita a sectores específicos?
- ✓ ¿Existen cuotas políticas o establecidas por ley para mejorar la representación femenina en los gobiernos locales? ¿Cuál es el nivel de cumplimiento y ejecución?
- ✓ ¿La existencia de las cuotas ha incrementado la representación femenina en los gobiernos locales?
- ✓ ¿La presencia de más mujeres en cargos electos ha aumentado la atención que se le presta a los asuntos prioritarios de las mujeres en las agendas municipales?
- ✓ ¿Las mujeres tienen acceso al desarrollo de aptitudes para desarrollar su potencial como líderes municipales?
- ✓ ¿Las líderes municipales femeninas participan en redes nacionales e internacionales con otros representantes electos para compartir las lecciones aprendidas y brindar apoyo a otras mujeres?

Referencias

- Clulow, Michael. 2005. "Women as Citizens—Participation for Women's Rights in Central America." One World Action, Londres. Abril.
- Clulow, Michael, y Felicity Manson. 2005. "Promoting Gender Equity in Local Governance: Some Experiences in Central America and the Philippines." One World Action, Londres, Agosto.
- Costa Benavides, Jimena. 2003. "La Participación Política de las Mujeres en Bolivia: Progreso y Obstáculos." Ensayo presentado en el taller IDEA Internacional, Lima, Perú, 23–24 de Febrero 2003.
- Dahlerup, Drude. 1998. "Using Quotas to Increase Women's Political Representation." En *International IDEA, Women in Parliament: Beyond Numbers*. Estocolmo.
- . 2006. "What Are the Effects of Electoral Gender Quotas? From Studies of Quota Discourses to Research on Quota Effects." Ensayo para International Political Science Association's World Congress en Fukuoka, Japan. Julio.
- FLACSO. 1995. "Mujeres Latinoamericanas en Cifras, Tomo Comparativo." Women's Institute of the Ministry of Social Affairs, Spain, and FLACSO, Chile.

- García Quesada, Ana Isabel. 2003. "Poner el mandato en Práctica: Reforma Legal en Costa Rica." Ensayo presentado en el taller IDEA Internacional, Lima, Perú, Febrero.
- Gobierno del Distrito Federal de México. 2003. *Código Electoral del Distrito Federal*. Contains text of reforms published in *Gaceta Oficial del Distrito Federal* no. 102, December 30. www.iedf.org.mx/documentos/CEDF/CEDF_actualizado2004.pdf.
- International IDEA. 2007. Global Database of Quotas for Women. Estocolmo. www.idea.int/gender/.
- INAMU (Instituto Nacional de las Mujeres). 2003. "Mujeres en puestos de elección popular en el nivel central y local: Elecciones de 2002 y 2003." División de Ciudadanía, Liderazgo, y Administración Local, Costa Rica.
- . 2006. "Resoluciones emitidas por el Tribunal Supremo de Elecciones, Junio 2003." División de Ciudadanía, Liderazgo, y Administración Local, Costa Rica.
- INSTRAW. 2006. "Participar es llegar: Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina." Santo Domingo, República Dominicana.
- IULA (International Union of Local Authorities). 1998a. "Women in Local Government." Estocolmo.
- . 1998b. "Worldwide Declaration on Women in Local Government." Estocolmo.
- Jones, Mark P. 2004. "Quota Legislation and the Election of Women: Learning from the Costa Rican Experience." *Journal of Politics* 66(4): 1203–33. Noviembre.
- Myers, Roxanne. 2002. "Local Government, Decentralization, and Gender." Presented at the Caribbean Conference on Local Government Decentralization. <http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?L=EN&pag=wldmdocument.asp&id=18>.
- Piscopo, Jennifer M. 2006. "Engendering Quotas in Latin America." Ensayo de Trabajo 23, Center for Iberian and Latin American Studies (CILAS), University of California-San Diego.
- PROLID. 2004. "Corporación Sisma Mujer: Comprehensive Strategy in Favor of Women's Increased Political Participation in Colombia, Final Project Report." Unpublished report from program on Women Leaders: Toward Good Governance in Latin America (TC 0207018), Gender Equality in Development Unit, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- . 2006. "Asociación Transparencia: Reciprocal Assistance to Promote Women's Political Participation, Final Project Report." Unpublished report from program on Women Leaders: Toward Good Governance in Latin America (TC 0207018), Gender Equality in Development Unit, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- República de Honduras. 2005. "Resultados de las elecciones presidenciales, legislativas y municipales 2005." *La Gaceta* no. 30886, 27 de diciembre.
- SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer). 2004. Estadísticas: Cargos de elección popular en el poder local, 2004. www.sernam.cl/basemujer/index.htm.
- UCLG (United Cities and Local Governments). 2006. Database on Women in Local Decision Making. www.cities-localgovernments.org.
- United Nations. 2005. "Women's Antidiscrimination Committee Takes Up Reports of Paraguay." Press Release WOM/1477, 14 de enero, Nueva York.



El apoyo y los logros regionales

A medida que los países progresan hacia una mayor descentralización de la gestión y los recursos públicos, la demanda de asistencia técnica e inversiones financieras a nivel municipal se incrementa. Como resultado, la cantidad de inversiones en el desarrollo subnacional de organizaciones de desarrollo multilateral y bilateral ha aumentado dramáticamente en las dos últimas décadas. Además, muchas instituciones internacionales reconocieron la importancia de integrar un enfoque de igualdad de género y la participación femenina a su asistencia de desarrollo a nivel municipal debido a cuán inextricablemente están relacionados con la promoción del desarrollo equitativo y sostenido, de un buen gobierno, y de una fortalecida sociedad civil.

Varias de las agencia multilaterales y bilaterales han hecho esfuerzos por integrar un enfoque de género a los proyectos de desarrollo municipales que financian. La mayoría de estos esfuerzos proponen incrementar el acceso de mujeres a los beneficios de los proyectos de desarrollo local, y a facilitar su participación en la planificación y el gobierno municipal.

El apoyo de USAID a las mujeres en el gobierno local

En la década de los 90, USAID apoyó una de las primeras iniciativas regionales en América Latina y el Caribe para promover la participación femenina en el desarrollo municipal, a través del Proyecto para Mujeres y para el Gobierno Local, implementado por la Unión Internacional de Autoridades Locales/Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (IULA/CELCADEL, 1998). Apoyó las actividades en Centroamérica y Sudamérica y generó una variedad de experiencias que movilizó las organizaciones de mujeres; diseñó metodologías para formalizar la participación femenina en la planificación municipal; y fomentó redes nacionales y regionales y el desarrollo de aptitudes. Al desarrollar esta experiencia, USAID ha hecho progresar la integración transversal con enfoque de género en su apoyo para el gobierno local y para la descentralización en América Latina y el Caribe. Por ejemplo, en Guatemala USAID incluyó un enfoque específico en el género y en la igualdad

étnica sobre su apoyo a consejos de desarrollo municipales y grupos locales de ciudadanos.¹ En Bolivia, los proyectos de USAID apoyaron la definición de una política municipal de género y de un marco legal, y aumentaron la participación de mujeres y hombres en el gobierno municipal, incluyendo las reuniones presupuestarias y otra toma de decisiones clave.²

Asistencia del Banco Mundial para abordar al género en el desarrollo local

En 2001, el Banco Mundial creó un Fondo de Inversión para la Perspectiva de Género (GENFUND) para apoyar el trabajo estratégico e innovador sobre la igualdad de género. Varios proyectos financiados por GENFUND brindaron su apoyo para incrementar la participación femenina en el gobierno local y para evaluar el impacto de la descentralización y el empoderamiento de las mujeres en el gasto público y el desarrollo de la comunidad (Banco Mundial, 2006a). En esta habitual cartera de préstamos, el Banco Mundial tiene solo algunos ejemplos de proyectos en América Latina y el Caribe que apoyan al desarrollo municipal e incorporan una perspectiva de género. Los ejemplos que se identificaron están incluidos en el sector social de inversión (Banco Mundial, 2006b). Por ejemplo, el Banco brindó ayuda especializada para las consideraciones con una perspectiva de género a través del Fondo Social de Inversión en Honduras (SIF) debido a que expandió sus esfuerzos para descentralizar y para comprometerse más activamente con las instituciones locales. A través de la iniciativa PROGENIAL,³ el Banco proporcionó capacitación de temas de género para el personal del proyecto SIF, apoyó la planificación participativa de género equitativo y los proyectos de gran alcance así como también apoyó el diseño de proyectos generadores de ingresos especialmente para mujeres.

Apoyo internacional para los presupuestos locales con perspectiva de género

Desde 2000, el apoyo internacional para mejorar la efectividad, la transparencia y la equidad de los presupuestos públicos se ha incrementado. Esto incluyó a las iniciativas que quieren hacer a los gobiernos responsables de los compromisos con la igualdad de género y los derechos de las mujeres al relacionarlos con la distribución, el uso y la generación de recursos públicos a nivel nacional y local. Los principales actores de este

1. <http://www.usaid.gov/gt>

2. <http://www.devtechsys.com/services/activities/ddcppbolivia.cfm>

3. El Género y la Innovación para el Programa de América Latina, financiado por los gobiernos Holandeses-Japoneses, ayuda al personal del Banco Mundial y a unidades de coordinación de proyectos a abordar el género cuando se implementan proyectos financiados por el Banco.

Recuadro 5.1. Pro-equidad de género de la política fiscal en América Latina y el Caribe (2003–2009)

El proyecto facilita el acceso de expertos en presupuestos de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de varios países y municipios de América Latina a información técnica y experiencias latinoamericanas que integran el criterio de género a procesos presupuestarios públicos. Ofrece capacitación, administración regional de conocimientos y servicios consultivos acerca de los instrumentos y métodos utilizados para integrar la perspectiva de género a los presupuestos a nivel nacional y local. Como resultado, el proyecto les permite a los gobiernos locales explicar mejor los impactos diferenciales de sus políticas presupuestarias con respecto a mujeres y hombres. También se espera que aumente la integración del criterio de género a la planificación presupuestaria y a la distribución de recursos proporcionada por los gobiernos locales.

Fuente: Presupuesto Público y Género en América Latina y el Caribe, www.presupuestoygenero.net.

ámbito en América Latina y el Caribe incluyeron al Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Centro de Investigación Canadiense para el Desarrollo (IDRC), y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

El presupuesto con perspectiva de género se implementó a nivel subnacional en aproximadamente 10 países de América Latina y el Caribe. Estos incluyeron investigaciones transversales sobre presupuestos sensibles al género a nivel municipal; apoyo para aumentar el enfoque en las dimensiones de género en ejercicios presupuestales participativos; y capacitación y asistencia técnica de las autoridades locales para incorporar un enfoque de género a la gestión municipal y a la planificación presupuestaria.⁴ Un punto para destacar entre estas iniciativas es el proyecto Política fiscal de pro-equidad de género de América Latina y el Caribe financiado por la Cooperación Técnica Alemana y ejecutado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (recuadro 5.1).

Integrar la perspectiva de género a los préstamos de desarrollo municipal del BID

El BID apoyó activamente el desarrollo subnacional, invirtiendo en la mayoría de los sectores en la jurisdicción de los gobiernos locales. Estas inversiones se triplicaron entre la década de 1980 y la década de 1990, y han crecido a ritmo más acelerado desde 2000. En 2001, el BID estableció su Estrategia Subnacional de Desarrollo para guiar sus

4. Fuente: <http://presupuestoygenero.net/s28/paginas/iniciativas.htm>

Tabla 5.1. Los Préstamos del BID que apoyan el desarrollo municipal y los asuntos de género

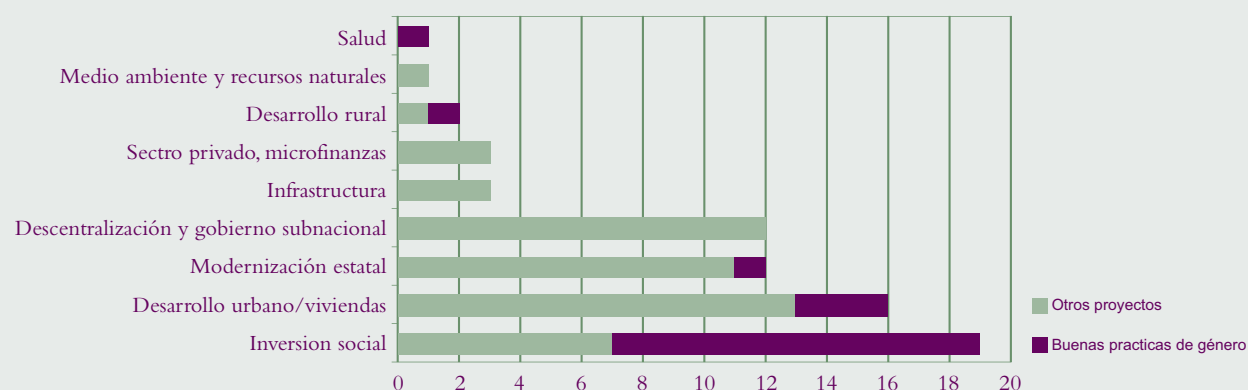
Aprobados entre 1998–2005

| Número de proyecto | Nombre | Año | Sector |
|---------------------------|---|------------|-------------------------------|
| BO0216 | Reactivación del Centro de La Paz | 2004 | Desarrollo Urbano |
| BR-0246 | Desarrollo Sostenido de la Zona Pernambuco Da Mata | 2001 | Desarrollo Rural |
| BR-0250 | Mejoras Urbanas en Rio de Janeiro II | 2000 | Desarrollo Urbano/Vivienda |
| CH-0161 | Eficiencia y Dirección Regional de Inversión | 2000 | Reforma/Modernización Estatal |
| CO-0213 | Coexistencia Pacífica y Seguridad Ciudadana | 1998 | Inversión Social |
| CR-0144 | Desarrollo del Sector de Salud | 2003 | Salud |
| DR-0072 | Desarrollo de la Comunidad del Noroeste Fase I | 1998 | Inversión Social |
| GU-0127 | FIS para el Proyecto de Desarrollo de la Costa Este | 1998 | Fondo Social de Inversión |
| GU-0155 | Programa contra la Pobreza Urbana | 2002 | Desarrollo Urbano |
| HA-0079 | Programa de Desarrollo Local | 2003 | Inversión Social |
| HO-0131 | Programa de Inversión Local (FHIS II) | 1998 | Fondo Social de Inversión |
| HO-0205 | Seguridad Ciudadana en Sula Valley | 2003 | Inversión Social |
| HO-0220 | Disminución de la Pobreza y Fase de Desarrollo Local II | 2003 | Inversión Social |
| NI-0075 | Red de Protección Social | 2000 | Fondo Social de Inversión |
| NI-0108 | Reducir la Pobreza y Fortalecer la Capacidad Local | 2000 | Fondo Social de Inversión |
| NI-L1008 | Municipal y Social de Inversión—ESIF | 2005 | Inversión Social |
| PE-0193 | Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social III | 2002 | Fondo Social de Inversión |
| PR-0125 | Programa Social de Inversión II | 2002 | Fondo Social de Inversión |

operaciones en esta área. La estrategia indica que “Las operaciones patrocinadas por el Banco asistirán a los gobiernos para establecer mecanismos efectivos destinados a promover el liderazgo y la representación femenina, los grupos indígenas y afro-descendientes, y otros distritos marginados, así se representan adecuadamente sus intereses específicos” (BID, 2001).

Entre 1998 y 2005, se aprobaron 69 operaciones de préstamo del BID que brindan apoyo para el desarrollo municipal en América Latina y el Caribe. Brindan apoyo para el desarrollo de aptitudes, la modernización institucional, mejoras en las prácticas y procedimientos de desarrollo municipales, y la instalación de programas de desarrollo social

Gráfico 5.1. Los préstamos del BID destinados al desarrollo subnacional (1998–2005)



Recuadro 5.2. Características de diseño de género específico de las operaciones de desarrollo municipales de BID

- Atención especial para niñas, madres adolescentes, y jefas de hogar que viven en la pobreza con acciones cuyo objetivo es mejorar los servicios sociales básicos.
- Acciones específicas para apoyar la prevención del embarazo adolescente, la violencia doméstica y HIV/SIDA entre mujeres y hombres.
- Medidas para incrementar la participación femenina en las consultas para establecer acuerdos entre los municipios y la sociedad civil sobre acciones prioritarias, fundamentalmente en áreas de infraestructura social.
- Capacitación de mercados vocacional/laboral cuyo objetivo es incrementar la empleabilidad, incluyendo un énfasis específico en las mujeres jefas de hogar.
- Fortalecimiento institucional en las agencias ejecutoras para incrementar su habilidad de detectar y abordar las desigualdades de género (Ej.: capacitación del personal, desarrollo de políticas de igualdad de género).
- Desarrollo de aptitudes para los actores locales (Ej.: concientizar a la comunidad sobre cuestiones de equidad de género, fortalecer el rol de las mujeres en el desarrollo de la comunidad y en procesos de planificación participativa, y fortalecer la capacidad organizativa de los grupos de la sociedad civil).
- Evaluaciones sociales que incluyen un criterio de género específico para la preparación y selección de proyectos locales que serán financiados por los programas.
- La verificación de beneficios de género específicos y la participación a través del monitoreo, evaluación y auditorías sociales.

Recuadro 5.3. Disminuir la pobreza y fortalecer la capacidad local en Nicaragua

Este programa brindó apoyo para incrementar la efectividad y la descentralización del Fondo de Inversión Social de Nicaragua (FISE). Su objetivo era fortalecer la capacidad de las comunidades locales y de los gobiernos municipales para incrementar su participación en la implementación y el mantenimiento de los proyectos de infraestructura social. Con una mayor delegación del ciclo del proyecto de FISE a los actores locales, el programa buscó aumentar su capacidad para promover su capacidad de promover la activa participación de mujeres a través de (i) capacitación a unidades municipales técnicas, Organizaciones no gubernamentales y otros actores locales acerca de los aspectos de género específico del desarrollo local; (ii) capacitación a mujeres para fortalecer su participación en comités de desarrollo de la comunidad y otras entidades responsables de la toma de decisiones; (iii) previa evaluación de los aspectos de género específico de todos los proyectos propuestos antes de su implementación; (iv) indicadores que monitorean para medir los avances de la participación de mujeres y hombres en los diferentes aspectos del programa.

Fuente: BID, 2000.

y económico para que sean implementados por gobiernos municipales o estatales. De estos proyectos, 18 (26 por ciento) integraron cuestiones con enfoque de género a sus diseños (tabla 5.1).⁵

La mayoría de los proyectos considerados buenos diseños de proyectos de género están en las áreas de inversión social (gráfico 5.1). También hay algunos ejemplos prometedores en las áreas de desarrollo urbano, en la modernización estatal, en el desarrollo rural y de la salud que puede ayudar a indicar el camino para la igualdad de género y la participación femenina en futuras operaciones en estas áreas.

Las intervenciones específicas integradas al diseño de estas operaciones abordan cuestiones específicas que afectan a mujeres y niñas o brindan apoyo para el desarrollo de mejores mecanismos institucionales para asegurar la igualdad de género (recuadro 5.2). Uno de los mejores ejemplos de práctica de proyecto es el Programa Nicaragüense para combatir la pobreza y fortalecer la capacidad local (recuadro 5.3).

Otros notables ejemplos de la cartera de préstamos de BID más allá del sector de inversión social incluyen lo siguiente:

5. Se consideró a estos proyectos como consideraciones de género “importantes” o “mejores prácticas” en el Sistema de Calificación de Consideraciones de Género del BID. Este sistema clasifica las operaciones de préstamo en 5 categorías: ninguno, mínimo, parcial, importante, mejor práctica (BID, 2006).

- ***La revitalización del Proyecto Centro de La Paz*** (BO-0216, 2004). El fondo de desarrollo social del proyecto que prioriza los proyectos que apoyan el empleo de jefes de hogar y la provisión de una guardería, así como programas para volver a la escuela para las y los adolescentes quienes de lo contrario acompañarían a sus madres a trabajar al centro de la ciudad. Las mujeres vendedoras, quienes representan dos tercios de todos los vendedores del centro de La Paz, también reciben capacitación vocacional para incrementar su capacidad de ahorro.
- ***El Desarrollo Sostenido en la Región de Pernambuco Mata*** (BR-0246, 2001). El programa se propone incrementar el acceso de las mujeres a los beneficios de la diversificación economía y a proyectos nacionales para la administración de recursos que el programa financia. Incluye medidas específicas para asegurar la plena participación femenina en las evaluaciones de las necesidades locales, en las actividades de capacitación y actividades promocionales asociadas con estos proyectos rurales.

Y aunque ninguno de los préstamos del BID para la descentralización y lo gobierno subnacional puede ser considerado como un proyecto que integró una perspectiva de género a los asuntos de género, algunos han implementado actividades innovadoras que podrían expandirse con más detalle o replicarse en operaciones futuras. Un ejemplo es el Programa para un sistema publico de inversión en Bolivia (BO-L1006), que apoya la inclusión de un criterio de igualdad de género y la evaluación del impacto de las inversiones públicas en las mujeres en su esfuerzo por descentralizar y aumentar la transparencia del Sistema Nacional y Público de Inversión del país.

Desafíos y oportunidades perdidas

En general, el apoyo internacional para promover la igualdad de género y las necesidades prioritarias de las mujeres a nivel municipal ha sido gran parte enfocada en iniciativas que quieren fortalecer el gobierno municipal y los programas sociales de inversión que incluyen el fortalecimiento municipal. Se le ha prestado menos atención a los asuntos de género en la implementación actual de proyectos de desarrollo municipal, a las iniciativas de desarrollo económicas locales, y a la dirección fiscal, administrativa y municipal. También hay una verdadera escasez de información que monitorea y evalúa los resultados de estas iniciativas y proyectos.

Hay muchas más oportunidades para iniciativas que promueven la igualdad de género a través de las carteras de préstamos subnacional y la asistencia técnica en América Latina y el Caribe que aquellas que están actualmente en vías de ejecución. Por ejemplo, en el BID hay muchas oportunidades desperdiciadas entre los programas que apoyan la descentralización y a los gobiernos subnacionales directamente, específicamente su apoyo a mecanismos de participación social, el desarrollo de indicadores para evaluar los resultados de los planes y políticas de desarrollo municipales, desarrollo de aptitudes para las

autoridades locales, y la modernización de los sistemas de gestión municipales. En las carteras de préstamos del BID y del Banco Mundial hay oportunidades desaprovechadas para apoyar el desarrollo de los presupuestos municipales que son más sensibles a las necesidades y prioridades específicas de género.

PREGUNTAS

Preguntas para considerar para el diseño de proyectos de desarrollo municipal

Evaluación de necesidades

- ✓ ¿Quién necesita qué? ¿Cuáles son las diferentes necesidades y prioridades de mujeres y hombres de distintos grupos socioeconómicos y étnicos en el municipio?
- ✓ ¿Quién hace qué? ¿Cuáles son las principales opciones para generar ingresos para hombres y mujeres en el municipio? ¿Quién realiza trabajos remunerados y no remunerados para el hogar y la comunidad?

Toma de decisiones y derechos

- ✓ ¿Quién decide? ¿Quién participa en la toma de decisiones? ¿A qué voz se escucha y se le da importancia?
- ✓ ¿Quién tiene derechos y puede ejercerlos? (Ej.: el derecho a una vivienda, propiedad/ posesión de tierras, empleo, servicios gubernamentales, voto, vivir sin violencia, etc.)

Acceso a los beneficios de proyectos

- ✓ ¿A quién le corresponde qué? ¿Quién tiene beneficios y acceso a los recursos del proyecto de desarrollo municipal?
- ✓ ¿Quién hace qué? ¿Quién tiene acceso al trabajo remunerado generado por proyectos de desarrollo locales? ¿Quién asume la responsabilidad por el trabajo no remunerado asociado con el proyecto? ¿Estas responsabilidades crean un desequilibrio en las cargas laborales para mujeres y hombres?

Mecanismos y capacidades institucionales

- ✓ ¿Qué mecanismos institucionales existen para promover la igualdad de género? (Ej.: políticas de género o planes de acción, cuotas para la participación femenina en entidades municipales, la integración de cuestiones de género a los planes y presupuestos de desarrollo municipales, indicadores sensibles al género para medir la participación y los resultados, etc.)

- ✓ ¿Tienen las autoridades locales la capacidad de abordar temas de género adecuadamente? ¿Tendrá el proyecto municipal los recursos humanos necesarios para el seguimiento en acciones de género específicas? ¿Hay necesidad de construcción de capacidad? ¿Cómo las abordará el proyecto?

Referencias

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2000. "Program to Combat Poverty and Strengthen Local Capacity in Nicaragua." Loan Document (NI-0180). Washington, DC.
- . 2001. "Estrategia de Desarrollo Subnacional." Departamento de Desarrollo Sostenido, GN-2026, Washington, DC.
- . 2006. "Promoting Gender Equality through Gender Mainstreaming and Investing in Women's Empowerment—A Report to the Board of Executive Directors on the Implementation of the Bank's Women in Development Policy, 2002–2005." Unpublished management document, Gender Equality in Development Unit, Inter-American Development Bank, Washington, DC. November.
- IULA/CELCADEL, RHUDO/SA-USAID, and Global Bureau/WID-USAID. 1998. "Gobiernos Locales y Desarrollo con Equidad de Género en Centroamérica." *Cuadernos del CELCADEL* no. 31, Quito, Ecuador.
- World Bank. 2006a. "Integrating Gender Issues into the Bank's Work: The Role of the Norwegian-Dutch Trust Fund for Gender Mainstreaming." Guía Informativa GENFUND, Gender and Development Group, Washington, DC.
- . 2006b. "Status of Projects in Execution (SOPE) Report for FY06." Operations Policy and Country Services, Washington, DC. <http://www1.worldbank.org/operations/disclosure/SOPE/FY06/SOPEREportFY06-rev1.pdf>

