

JORNADAS SOBRE GENERO Y DESARROLLO

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, País Vasco.

23-24 de mayo de 2002

EL ESPACIO LOCAL: OPORTUNIDADES Y DESAFIOS PARA EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES. UNA VISION LATINOAMERICANA

Alejandra Massolo*

El espacio local: revalorización y nuevo protagonismo

Hoy en día “lo local” es tópico común entre diversos puntos de vista, estudios, debates, proyectos y programas en torno a los problemas y opciones del desarrollo, así como a los cambios generados por la dinámica de la globalización. Curiosamente, la arremetida del proceso de globalización ha impulsado una renovada visibilidad e importancia del espacio local, frente a las fuerzas supranacionales que moldean las reglas del juego de la vida en el mundo actual.

Pero la noción de “lo local” tiene imprecisiones, confusiones y controversias que requieren ser expuestas para saber desde qué lectura y lugar cada quien se refiere a las potencialidades, oportunidades, desafíos y paradojas del espacio local, tanto en términos de propuestas de desarrollo como desde la perspectiva de género.

Como señala José Arocena, “lo local” es una noción relativa vinculada a lo global en interacción mutua, que plantea el desafío de mantener una apertura total a lo particular a la vez que la capacidad de analizar las formas de inscripción de lo universal en lo particular¹. Este autor considera que hay tres maneras de situar el tema de “lo local” frente a la globalización²:

- 1) La que cree que la nueva lógica de la globalización es avasallante e impide cualquier planteo de desarrollo local y la existencia de actores locales o regionales capaces de organizar algún tipo de resistencia al dominio de lo global;
- 2) La que visualiza a “lo local” como alternativa a un proceso de globalización negativamente percibido, planteando una suerte de revolución anti-global que devuelva a los actores locales el poder necesario para construir auténticas democracias, concediendo a la dimensión local atributos positivos amenazados por la globalización;
- 3) La que se basa en un análisis de la complejidad de los procesos que caracterizan la sociedad contemporánea, intentando superar la antinomia global-local por un esfuerzo de articulación en real tensión, expresada en términos de oportunidades y desafíos.

* Socióloga argentina. Profesora visitante titular de la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Azcapotzalco, México, D.F. Miembro de la Red Mujer y Hábitat. Consultora Internacional del Proyecto “Liderazgo, Mujer y Gobiernos Locales en México”, GIMTRAP / INM / PNUD.

¹ Arocena, José, El Desarrollo Local. Un desafío contemporáneo, Ed Nueva Sociedad, Caracas, 1995.

² Arocena, José, “Globalización, integración y desarrollo local”, en Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local, Antonio Vázquez Baquero y Oscar Madoery (Comps), Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires, 2001, pp.32-33.

Visto como noción relativa y ubicado dentro de esta tercera manera o tendencia, la revalorización de lo local nos aleja de la trampa de los localismos defensivos, de la apología del “*small is beatidul*” y del conservadurismo folklórico. De todos modos se quiere de otras precisiones sobre el espacio local: está indisolublemente ligado a un territorio, contiene un sistema de relaciones sociales, y se concibe como una escala subnacional determinada por la división político-administrativa del estado nación; es la unidad territorial de menor desagregación generalmente asociada en América Latina a alguna forma de arreglo institucional de gobierno local (municipio, comuna, parroquias, delegaciones, comisiones de fomento, etc). Sin embargo, hay que reconocer que en realidad “lo local”, como dice Sergio Boisier, sólo hace sentido cuando se lo mira “desde afuera y desde arriba”, y así las regiones constituyen espacios locales miradas desde el país como la provincia es local desde la región y la comuna lo es desde la provincia³. Y también el barrio, el vecindario, en las ciudades representan espacios locales donde transcurre la vida cotidiana, se conforma el tejido social y se realizan experiencias de participación de la sociedad civil. Se puede afirmar en consecuencia, que existen diversidad de espacios locales que contienen la diversidad de sus sociedades locales.

El mundo globalizado es cada vez más un mundo urbanizado. El proceso de globalización modifica profundamente la estructura espacial y social de las ciudades en todo el planeta, y es el sentido más directo de la articulación entre lo local y lo global, de acuerdo a Jordi Borja y Manuel Castells⁴. A la par que se establece un espacio político mundial, “se refuerzan los ámbitos locales y regionales como configuraciones económicas, espacios de identidad colectiva y de participación política y también como expresión concentrada de los problemas y desafíos de la humanidad: crecimiento y medio ambiente, despilfarro y pobreza, libertades posibles y exclusiones reales”⁵.

En América Latina la revalorización de los espacios locales se vincula a la revalorización y fortalecimiento de los gobiernos municipales. Desde la década de 1980, ampliándose en los 90’, la mayoría de los países emprendieron reformas del estado encaminadas a la descentralización y la reorganización política-administrativa del territorio. Estas reformas estuvieron signadas por la crisis económica y las políticas de ajuste estructural, alentadas por la creciente oleada mundial a favor de la descentralización, megatendencia cuyos orígenes y propósitos son motivo de controversias y distintas lecturas, que no cabe exponer en este trabajo. Las reformas dirigidas a la revitalización del nivel local de gobierno, partieron típicamente del poder ejecutivo nacional expresando el acentuado presidencialismo imperante en América Latina, y el carácter inducido “desde arriba” de las reformas modernizadoras “hacia abajo”.

En resumen, el municipio latinoamericano como “renaciendo de sus cenizas” surge visiblemente destacado en la escena política y social de las últimas décadas del siglo XX. Actualmente es centro de atención de innumerables estudios y eventos, es destinatario privilegiado de políticas y programas de los gobiernos nacionales y de las agencias internacionales de financiamiento y cooperación, es creador de sus propias asociaciones, redes y sitios web, y es una institución de gobierno que le importa a la ciudadanía y la democracia de nuestros países. De pobre administrador de servicios públicos en el último y más débil eslabón del estado, pareciera que por fin el municipio latinoamericano está adquiriendo el perfil de un auténtico gobierno local, lo cual implica no solamente la legitimidad basada en la elección democrática sino ejercicio de la autonomía, eficiencia, eficacia, gestión participativa, promoción del desarrollo integral, y contribución a la estabilidad de las instituciones democráticas nacionales. Es indudable que el municipio –cuya institución formal de gobierno se denomina según los países Municipalidad, Ayuntamiento, Alcaldía, Prefeitura–, constituye el referente político-

³ Boisier, Sergio, “Desarrollo (local). ¿De qué estamos hablando?”, en *ibid*, p. 57.

⁴ Borja, Jordi y Manuel, Castells, *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 1997, p. 35.

⁵ Borja, Jordi y Manuel, Castells, *ibid*, p. 368.

administrativo más territorializado y más ligado a las necesidades y demandas sociales, que le toca ver y atender directamente los múltiples y distintos asuntos públicos de la cotidianeidad de la vida de la gente, de las ciudades y de los pueblos. Se supone además que es “la primera escuela de la democracia”. Pero como el municipio es una institución inserta en un determinado estado, orden social y sistema político, no se le puede atribuir cualidades esenciales e intemporales. En América Latina el gobierno municipal reproduce el esquema presidencialista vertical, el desequilibrio de poderes, la personalización de la gestión pública en la figura del ejecutivo. El municipio se concibe equivalente a alcalde/sa, intendente/a, prefeito/a, y se cree que la gestión municipal equivale a lo que decide, hace, negocia, consigue y soluciona, o no, el mismo poder unipersonal. El resto de quienes cumplen funciones de gobierno aparecen a la sombra y más como miembros de una corte, que como equipos profesionales coresponsables de la gestión municipal. Este esquema propicia la concentración de las decisiones, la arbitrariedad, la discontinuidad de políticas y programas de un período de gobierno al otro, y permite sólo una limitada delegación funcional de autoridad y desempeño. Los cambios que están experimentando los gobiernos municipales de América Latina, en transición de lo viejo y tradicional a lo moderno e innovador, sacan a relucir las deficiencias y anacronismos de su diseño institucional. Diseño moldeado a imagen y semejanza de un ejecutivo fuerte y prominente y un concejo (o cabildo, o cámara) débil y pasivo; del clientelismo e intercambio de favores como regla de admisión y compensación; de un modelo de administración local de rutina y de bulto, proveedor de empleados mas no de servidores públicos capacitados; de una concepción de la participación ciudadana a la distancia, de a poquito y como concesión de la autoridad. Municipio, finalmente, concebido como un espacio de apropiación particular y trampolín político ya sea de un cacique, caudillo, sector económico, sindicato, partido político, en lugar de concebirlo como una institución de bien público que debe responder al mandato de la ciudadanía. Esta es la pesada herencia que cargan los gobiernos locales latinoamericanos, en su proceso de transformación. Sin olvidar los factores externos y contextuales que les afectan y condicionan.

El espacio local y las mujeres: participación y paradojas

A lo largo del tiempo y hasta la actualidad, un patrón femenino prácticamente universal muestra la presencia y acciones colectivas de las mujeres dentro del espacio local, asociadas a la vida cotidiana en la esfera de la familia y las tareas domésticas. Plasmadas en el territorio la división y desigualdad entre los géneros, el barrio, la comunidad vecinal, la localidad, representan los lugares de la vida social donde las mujeres se han desenvuelto y proyectado sus papeles, habilidades y luchas. Si bien los estudios de género han destacado que el ámbito municipal y el hacer política comunitaria facilitan la participación pública de las mujeres debido a la proximidad espacial y la mayor flexibilidad de tiempo, también se han lanzado certeras críticas, por ejemplo en la investigación urbana, sobre el concepto de comunidad y la ideología doméstica que naturalizan “el lugar de la mujer” en lo estrictamente local, ocultando situaciones de opresión, explotación y discriminación de género. Además de que se encubre el hecho de la feminización de la pobreza y el traspaso de las responsabilidades estatales, a las tareas domésticas femeninas y la autoayuda comunitaria bajo los efectos de las políticas neoliberales⁶.

En América Latina la crisis económica de la década de 1980 (llamada la “década perdida” por la CEPAL), las políticas de ajuste estructural, las transiciones a la democracia en algunos países, las políticas de descentralización y reforma municipal, propiciaron el auge de la revalorización del espacio local y el gobierno municipal, como mencionamos anteriormente. Surgió entonces una inédita corriente de interés por vincular las temáticas de género con el espacio y el gobierno local, interés sobre todo fundamentado en el crucial papel de las mujeres de sectores populares urbanos como agentes del bienestar social, asumiendo la abrumadora lucha por la subsistencia familiar y la colectivización

⁶ Massolo, Alejandra, “Mujeres en el espacio local y el poder municipal”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 3, julio-septiembre, 1996, IISUNAM, México.

solidaria de la sobrevivencia. Uno de los casos más destacados es el de la organización de mujeres para la alimentación comunal en Lima, Perú; a través de los comedores autogestionarios las mujeres alimentan a más de medio millón de personas diariamente, respondiendo a la crisis económica y a la escasez de empleo con una vasta organización de cerca de tres mil comedores populares y alrededor de diez mil comités de preparación y reparto de vasos de leche⁷.

La estrecha relación social entre las mujeres y el espacio local no significa que esa relación esté determinada, exclusivamente, por la urgencia de satisfacer las necesidades básicas de bienes y servicios para la familia y el mejoramiento de las condiciones de vida en el hábitat. Significa al mismo tiempo, una voluntad y aspiración de nuevas experiencias de sociabilidad y participación en la esfera pública, adquirir autoestima y poder salir del encierro doméstico. El formidable protagonismo femenino en los espacios locales de la pobreza latinoamericana ha tenido, y mantiene, serios riesgos y costos físicos, emocionales y morales, pero no es una visibilidad de víctimas sino la de una fuerza social capaz de influir y transformar las condiciones vida en el plano individual y colectivo.

Las potencialidades y las oportunidades de los espacios locales, urbanos y rurales, en América Latina están marcadas por la realidad de la pobreza y la indigencia. La CEPAL advierte que a finales de los años noventa persiste el fenómeno de la pobreza y su heterogeneidad, así como la mayor vulnerabilidad que afecta a importantes grupos sociales. En 1997, 30% de los hogares de América Latina en las áreas urbanas se encontraban bajo la línea de pobreza, y 54% de los hogares en las áreas rurales. En el mismo año, 10% de los hogares urbanos estaban bajo la línea de indigencia, y 31% de los hogares rurales. El volumen de la población pobre se estimaba en cerca de 200 millones de personas⁸.

Dentro de este contexto de profunda y creciente desigualdad y exclusión social, se presentan el fenómeno sobre todo urbano del aumento de mujeres a cargo del hogar, quienes son el principal sino el único sostén económico de la familia. Las proporciones se observan en el siguiente cuadro.

CUADRO 1:

JEFES MUJERES EN EL TOTAL DE HOGARES URBANOS (porcentajes)

País	Año	Hogares Jefes Mujeres
Argentina	1999	27,6
Bolivia	1997	20,7
Brasil	1999	25,4
Chile	1998	24,0
Colombia	1999	28,8
Costa Rica	1999	27,9
Ecuador	1999	20,1
El Salvador	1997	30,2
Guatemala	1999	24,3
Honduras	1999	30,3
México	1998	19,1
Nicaragua	1997	36,6
Panamá	1998	30,6

⁷ Córdova Cayo, Patricia, "Madres y líderes: mujeres organizadas en Lima", en *Mujer, Trabajo y Ciudadanía*, Marcia Rivera (Comp), CLACSO, Buenos Aires, 1995, p.105.

⁸ CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1999-2000*, Santiago de Chile, 2000, pp. 38-43.

País	Año	Hogares Jefes Mujeres
Paraguay	1997	26,0
Rep. Dominicana	1997	31,4
Uruguay	1999	30,5
Venezuela	1999	27,2

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de CEPAL, Estadísticas de Género:
www.eclac.org/mujer/proyectos/perfiles/comparados/jefatura.htm

Como se ve, países pequeños pero tan distintos como Panamá y Uruguay comparten la proporción de 30% de hogares con jefatura femenina, y en general la cantidad de hogares alcanza más de 20%. No todos son hogares pobres y las causas del fenómeno obedecen a diversos factores y circunstancias, pero lo cierto es que los espacios locales están cada vez más poblados de mujeres a cargo del mantenimiento y desarrollo de sus familias.

El acceso a un trabajo remunerado resulta particularmente difícil para las mujeres de los sectores populares urbanos, y tiende a encontrarse entre los de menor calificación y mayor precariedad, como se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 2:

POBLACION URBANA FEMENINA OCUPADA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO.* 1998 (En porcentaje del total de la población urbana ocupada)

País	Total	País	Total
Argentina	50,1	Bolivia	75,2
Brasil	53,0	Chile	41,7
Colombia	S/d	Costa Rica	41,4
Ecuador	63,6	El Salvador	58,9
Guatemala	62,7	Honduras	55,6
México	49,6	Nicaragua	66,7
Panamá	36,9	Paraguay	71,4
Uruguay	44,9	Venezuela	51,1

* Los Sectores de Baja Productividad incluyen microempresas, empleo doméstico y trabajadores independientes no calificados.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de CEPAL, *Panorama Social de América Latina 1999-2000*, p. 257-258.

En síntesis, consideramos que la participación de las mujeres en el espacio local, teniendo en cuenta su diversidad, reúne las características que a continuación se detallan.

- La presencia y participación de las mujeres en el espacio local, adquiere especial importancia ya que es el mundo público con el que se encuentran más familiarizadas y donde despliegan sus habilidades de participación como *gestoras sociales*, para el mejoramiento de las condiciones de vida de la familia y la comunidad.
- Se proyecta su rol doméstico sobre el espacio público pero no se disminuyen o eliminan las desigualdades de género. La participación de las mujeres se concentra en cuestiones y tareas vinculadas a las necesidades básicas de la familia y la comunidad, mientras que los hombres se reservan la participación en los cargos de poder en las organizaciones y las instancias

políticas e institucionales. En los procesos participativos se encuentran diversas manifestaciones de la desigualdad de género.

- Es común que se perciba y valore la participación femenina únicamente en función de *intermediarias* de fines de bienestar para otros, y de la eficacia que garantizan en la ejecución de los programas. Predomina una concepción instrumental de la participación femenina asociada a graves problemas sociales como los de la pobreza.
- No es común la concepción de las mujeres como sujetos sociales portadores de derechos propios de participación en la esfera pública, ni que se las valore como *agentes de cambio en el desarrollo*.
- Existe la convicción entre autoridades gubernamentales y líderes de la comunidad de que las mujeres representan un *servicio público gratuito*, disponible todo el tiempo y para todo problema y emergencia social. Las mismas mujeres contribuyen a mantener dicha convicción debido, sobre todo, a la socialización en los roles de género (madre, ama de casa, esposa) y a la división sexual del trabajo, que recarga sobre las mujeres las labores domésticas.
- Existe también la creencia de que las mujeres disponen de “más tiempo libre” que los hombres para dedicarse al servicio de las necesidades de la comunidad. Se da por descontado su disponibilidad incondicional, ignorando las sobrecargas de trabajo, los desgastes físicos y emocionales y los malabarismos con el tiempo que significa tal disponibilidad femenina.
- Para las mujeres, principalmente de sectores populares, la participación es más una *obligación por necesidad*, que un derecho ciudadano a participar en los asuntos públicos.
- Se distinguen dos intereses de participación de las mujeres, que deben entenderse interrelacionados:
 - Los *intereses prácticos de género*: son los que surgen de los roles socialmente aceptados por la sociedad en la esfera doméstica (madre, ama de casa, esposa). Responden a las necesidades inmediatas a menudo vinculadas con las carencias e insuficiencias de servicios y bienes materiales básicos, que sufren las familias y las comunidades. Son formulados a partir de las condiciones concretas que vive la mujer en el terreno doméstico y se dirigen a la supervivencia humana. Estos intereses prácticos no cuestionan la subordinación ni la inequidad de género, pero de ellos sí pueden surgir a través de las experiencias de procesos participativos, intereses distintos relacionados con,
 - Los intereses estratégicos de género: son los que surgen del reconocimiento y toma de conciencia de la posición de subordinación, desigualdad y discriminación de las mujeres en la sociedad, y apuntan a la transformación de dicha posición y, en consecuencia, de las relaciones sociales de género. Incluyen asuntos como los derechos legales, la violencia doméstica, el control de las mujeres de su propio cuerpo, la capacitación en género. Participar por intereses estratégicos de género ayuda a las mujeres a adquirir libertad, igualdad real, autoestima y empoderamiento, según el contexto sociopolítico y cultural de donde emergen y se expresan.
- En la denominada política “informal” o “comunitaria”, que es una forma de hacer política a partir del entorno social cotidiano, las mujeres se vinculan a los asuntos de interés público, y:
 - establecen relaciones de fuerza y presión con los poderes locales;

- o demandan y gestionan recursos;
- o protestan, negocian y ejercen influencia;
- o contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida y al desarrollo local;
- o adquieren habilidades de ciudadanas competentes;
- o logran autoestima y prestigio social;
- o adquieren poder de liderazgo;
- o representan un eficaz patrón de participación en la vida política local.

Este cuadro de participación refleja las luces y sombras, así como las paradojas del género femenino en el espacio local. Una paradoja de las buenas es que la adscripción social y cultural a los roles genéricos de madre, ama de casa y esposa resultó ser tan restrictiva como permisiva, de tal suerte que el control y limitación en la inmediatez espacial, facilitaron el entrenamiento y participación femenina en la gestión de los asuntos públicos cotidianos. Sin embargo, dicha eficaz participación legitimada por la proyección de los roles e intereses tradicionales de género, no evita que las mujeres sufran la censura social (“chismes”, habladurías, difamaciones, aislamiento), la violencia doméstica y la desvalorización de sus actividades. La revalorización política e institucional de los espacios y gobiernos locales, no ha corrido pareja con la revalorización de las mujeres como ciudadanas y sujetos de derechos. Una paradójica dinámica de inclusión-exclusión envuelve la presencia y participación femenina, alimentada también por las propias ambivalencias, miedos y limitaciones que tienen las mujeres ante las oportunidades y desafíos de la esfera pública local. Por lo cual, conviene matizar la afirmación que el espacio local es el ámbito privilegiado para la construcción de la ciudadanía plena de las mujeres, para la participación en igualdad de oportunidades y para la democratización de las relaciones sociales de género.

Al finalizar el siglo XX, las tendencias de los cambios, algunos vertiginosos, han dado la impresión que las ambivalencias se acentúan y confunden más que nunca en lo que toca a las cuestiones de género, particularmente en el universo de las mujeres de sectores populares. Por un lado, se han realizado notables avances por parte del movimiento amplio de las mujeres latinoamericanas, las ONGs feministas, los estudios e investigaciones, las instituciones y políticas gubernamentales a favor de la mujer, y la incorporación explícita de las necesidades y demandas de género en declaraciones y agendas de eventos internacionales y agencias de cooperación para el desarrollo. Por el otro, parece que el tradicional estado de sobrevivencia en las urbes cobra nuevos bríos y predominio bajo las nuevas ondas de la globalización, de la crisis y ajuste económico, de la concentración de la riqueza y la polarización social⁹. Desde el punto de vista de la CEPAL: “La globalización acentúa las diferencias sociales, discrimina a las personas de menor movilidad y flexibilidad, a las menos preparadas, a las que reciben menores salarios y a las de regiones más aisladas, todo lo cual agrava la situación de las mujeres que ya sufren discriminación salarial”¹⁰.

América Latina cuenta con aproximadamente 16,000 municipios, que se distinguen por la carencia de pluralidad de género: son municipios gobernados abrumadoramente por hombres. He aquí otra paradójica relación de las mujeres con el espacio local. Que constituya el nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía y más vinculado a las necesidades e intereses de la vida social cotidiana, no se traduce en una mayor apertura al acceso de las mujeres a los cargos del poder municipal. Ni se traduce el activismo, la eficacia y liderazgo de las mujeres en el campo de los servicios comunitarios y

⁹ Massolo, Alejandra, “Las mujeres y el hábitat popular: ¿cooperación para la sobrevivencia o para el desarrollo?”, en *Hojas de Warmi*, No. 10, 1999, Universitat de Barcelona.

¹⁰ CEPAL, *El desarrollo sostenible, pobreza y género. América Latina y El Caribe; medidas hacia el año 2000*, Documento LC/C, 1064, Santiago de Chile, 1997.

organizaciones territoriales o funcionales, en oportunidades que faciliten su reconocimiento e incorporación equitativa, tanto a las candidaturas para las elecciones locales como a la estructura político-administrativa del gobierno local. El argumento de que las mujeres carecen de capacitación y experiencia es ridículo e injusto: primero, porque no se presentan pruebas de que los hombres garantizan capacitación y experiencias adecuadas; y segundo, porque lo que más abunda en América Latina son malos o mediocres gobiernos municipales, la gran mayoría encabezados por hombres, como demostramos a continuación.

De un universo de 15,612 municipios entre 15 países, encontramos solamente 835 mujeres que ocupan el cargo de alcaldesas (llamadas también intendentas, presidentas municipales, prefeitas), que representan 5,3% de ese total de municipios¹¹. En el siguiente cuadro se observa la distribución por países.

CUADRO 3

MUJERES EN EL PODER MUNICIPAL: ALCALDESAS DE AMERICA LATINA

Información de 15 países

PAIS	TOTAL MUNICIPIOS	PORCENTAJE	AÑO
Argentina	2,130	6,4	1999
Brasil	5,559	5,7	2000
Bolivia	314	6,0	2002
Colombia*	1,091	7,0	2002
Costa Rica	81	12,3	1998
Chile	341	11,4	2000
Ecuador	215	2,3	2000
El Salvador	262	8,3	2000
Guatemala	331	0,9	1999
Honduras	298	9,7	2002
México	2,427	3,5	2002
Nicaragua	151	7,2	2000
Panamá	74	14,8	1999
Perú	2002	2,6	2002
Venezuela	336	4,7	2000
Total Alcaldesas	835	5,3	

* El total de municipios de Colombia es de 1103 pero 15% de los mismos se encuentran fuera del calendario electoral debido a destitución o muerte de alcaldes, delitos administrativos y el control territorial de los actores armados. Información proporcionada por la Fundación BUENGOBIERNO, Bogotá.

** Los municipios de Perú se dividen en Provinciales, 193, y Distritales, 1809 . Información proporcionada por la Unión Peruana de Municipalidades (UPM).

Fuente: Elaboración propia en base a la información de las siguientes fuentes: Subsecretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior, Argentina; IBAM, Brasil; FCM, Colombia; UNGL-Costa Rica; SERNAM, Chile; CPME/AMUME, Ecuador; ANAM, Guatemala; ANAMMH, Honduras; CEDEMUN, Secretaría de Gobernación, México; AMUNIC, Nicaragua; AMUPA, Panamá; UPM, Perú; Directorio Poder Legislativo y Municipal/Centro

PROHOMBRE, Venezuela.

¹¹ Información recabada como consultora para el Proyecto "Liderazgo, Mujeres y Gobiernos Locales en México", GIMTRAP/INM/PNUD, México, 2002.

La proporción de mujeres alcaldesas no ha variado significativamente en las dos últimas décadas, y sólo muy pocas acceden a gobiernos de ciudades importantes o metrópolis, como es el caso actualmente de Marta Suplicy en San Pablo, Brasil. Lo que sí se observa es un paulatino aumento de mujeres que ocupan el cargo de concejala (o regidora, o vereadora), atribuible a la combinación de un nuevo interés de sectores de mujeres por participar en la política formal a nivel municipal, y el efecto de acciones afirmativas como el establecimiento de cuotas, que permiten el incremento de la presencia femenina dentro de los órganos de representación local. Tal es el caso de Ecuador y Bolivia.

En síntesis, dos paradojas caracterizan las relaciones entre las mujeres y el gobierno local:

1) La que enseña que *no por cercano es más accesible*: siendo el municipio la instancia de representación política y de gobierno más próxima y tangible a la ciudadanía, vinculada a asuntos de la vida cotidiana, no ha facilitado el mayor acceso de las mujeres a los cargos de representación y dirección. Como hemos señalado, es común encontrar a las mujeres participando en los espacios de las asociaciones voluntarias, las organizaciones populares funcionales y vecinales, los comités de usuarios, de salud, de alimentación, de escuelas; es decir, los espacios sociales donde se realizan las actividades de la política local comunitaria o “informal”. En cambio, no es común encontrar mujeres alcaldesas y menos de grandes ciudades, ni concejalas en proporciones aproximadas a los hombres, ni mujeres en los altos cargos de la administración municipal. Son varias y complejas las causas y explicaciones de la escasa presencia de las mujeres en los cargos del poder municipal, pero cualquiera sean las causas y explicaciones que cada quien quiera dar, el punto es que los gobiernos locales bajos las reformas y la descentralización no se han constituido en espacios receptivos a la equidad de género, en cuanto al acceso a las jerarquías más altas de autoridad y decisión. Siguen marcados por la desigualdad de género, aunque algunos cambios significativos y avances de la presencia femenina están ocurriendo.

2) La que enseña que *por cercano confunde*: como bien se lo ha percibido desde Chile, es en la comuna donde es más fácil la ilusión de que lo que se hace por las familias representa automáticamente una ventaja para las mujeres¹². El principio de *proximidad* que permite legitimar al gobierno local, es una ventaja para las mujeres por el lado de su vida social cotidiana, pero un obstáculo por el otro, al inducir más directamente la “naturalización” de la mujer en la familia y la comunidad. Ante la “normalidad” de ver constante y mayormente a mujeres recurriendo a los servicios municipales, como intermediarias de las necesidades de “los otros”, se hace difícil esclarecer y convencer sobre la intervención específicamente dirigida a las mujeres. La gestión social de las mujeres a partir del hogar y el vecindario, es la dimensión que más abriga y nutre la participación femenina en la esfera pública municipal; aparece como la más permisiva y accesible, no sin desgastes y conflictos como advertimos anteriormente. Pero es una participación que las individualiza como madres y amas de casa, generalmente pobres, lo que propicia la confusión entre beneficio para la familia = beneficio para la mujer. Afortunadamente, el proceso de modernización de los gobiernos locales así como los cambios sociales y políticos del movimiento amplio de las mujeres latinoamericanas, están permitiendo aclarar la confusión e introducir la perspectiva de género en la agenda pública municipal.

El espacio local y el empoderamiento de las mujeres: oportunidades y desafíos

El espacio local es relativo, diverso y depende desde donde se lo mire y se lo viva. En sí mismo, no posee una “esencia” que le atribuya ciertas bondades, así como ciertas perversidades. Tampoco creemos que las mujeres poseen una “esencia femenina” que le atribuye a su participación política cualidades inmejorables. Pero sin duda, es un ámbito relevante y estratégico para las mujeres y el impulso al desarrollo. Las oportunidades de empoderamiento que les ofrecen a las mujeres los espacios locales, están comprobadas en múltiples casos y experiencias, y tienen que ver con:

¹² Provoste, Patricia, *La construcción de las mujeres en la política social*, Instituto de la Mujer, Santiago de Chile, 1995.

- Procesos de cambios políticos, institucionales, sociales y culturales que, de una u otra manera, generan la apertura de espacios y medios de participación de la sociedad local, convirtiéndose las mujeres en protagonistas del escenario de los cambios. En este escenario, cabe destacar el importante papel de los gobiernos locales en la promoción de la participación y de los derechos de las mujeres.
- Los roles tradicionales de género que las proyectan inicialmente al espacio público y que les facilitan una primera adquisición de poder y el desempeño del liderazgo en el marco comunitario.
- La presencia y vinculación de ONGs que trabajan a favor de las mujeres atendiendo sus intereses prácticos y estratégicos, y que aportan proyectos, capacitación, propuestas de políticas públicas, denuncias ante la opinión pública, demostrando capacidad de argumentación y concertación.
- La presencia de instituciones públicas y privadas que contribuyen a crear un ambiente de consenso sobre la problemática de género y la aceptación de políticas y programas específicos destinados a las mujeres, otorgándoles una visibilidad de interés público diferente al tradicional tratamiento asistencial y paternalista.
- La toma de conciencia y la nueva identidad de las mujeres como ciudadanas y mujeres, fortaleciendo la determinación de aprovechar y pelear las oportunidades para su empoderamiento.

Algunas observaciones sobre este término que nos llega del inglés y del enfoque Mujer y Desarrollo (MID), que incorpora el concepto de género, las relaciones de poder, las relaciones asimétricas entre hombres y mujeres, y su impacto en el desarrollo. Sustantivo tomado del inglés *empowerment*, según Magdalena León el término aparece en el Diccionario de uso del español de María Moliner (1986), y denota que el sujeto se convierte en agente activo como resultado de un accionar, que varía de acuerdo con cada situación concreta. El término contiene la palabra poder, de manera que su uso es un llamado de atención sobre las relaciones de poder o del poder como relación social¹³. Bien lo aclara esta autora al decir que el empoderamiento se entiende como “un proceso de superación de la desigualdad de género”, y que:

El empoderamiento no es un proceso lineal con un inicio y un fin definidos de manera igual para las diferentes mujeres o grupos de mujeres. El empoderamiento es diferente para cada individuo según su vida, contexto, historia, y según la localización de la subordinación en lo personal, familiar, comunitario, nacional, regional y global¹⁴.

Si acordamos que el espacio local es el ámbito privilegiado para el empoderamiento de las mujeres y la aplicación de políticas favorables a la equidad de género en lo cotidiano, entonces la consideración de las diferencias de las mujeres y las diferencias de los contextos y localizaciones en el proceso de empoderamiento, es ineludible y congruente tanto con la heterogeneidad municipal como con la diversidad social local. Siendo, además, los espacios locales un universo bastante desconocido donde ocurren experiencias de empoderamiento de las mujeres insospechables e impredecibles, es conveniente evitar los juicios apresurados y los esquemas rígidos sobre qué mejor empodera y cómo mejor se empodera. Al final, como lo plantea Gita Sen, las personas se empoderan a sí mismas. Esta autora aporta una correcta distinción entre el empoderamiento que es un fin en sí mismo, y la descentralización como un medio para un fin.

¹³ León, Magdalena, “Empoderamiento: relaciones de las mujeres con el poder”, en Revista *Foro*, No. 33, diciembre, 1997, p. 38, 42, Bogotá.

¹⁴ Ibid., p. 46.

Ese fin puede o no puede ser el empoderamiento de los pobres. La descentralización de la autoridad gubernamental central puede pavimentar el camino para un mayor control sobre la toma de decisiones a nivel local, y para programas de desarrollo más acordes a las necesidades de las personas. Pero la descentralización también puede implicar devolución de recursos y poder del gobierno central a los gobiernos locales, sin ningún empoderamiento de los pobres. Esto es particularmente cierto si las jerarquías sociales locales son poderosas; en este caso la descentralización puede hasta debilitar la posición de los pobres, especialmente si la oposición local a su empoderamiento es fuerte¹⁵.

Los desafíos atañen a todos los actores, sectores e instituciones de la vida local, misma que como se encuentra articulada a lo universal y global puede recibir positivos y oportunos apoyos, así como negativos impactos. Lo que sí hay que precisar y enfatizar, es que los desafíos frente al empoderamiento de las mujeres en los espacios locales no son “asuntos de mujeres” de los que se desentienden los hombres, fundamentalmente porque son las relaciones sociales entre los géneros las que están comprometidas en las posibles respuestas exitosas a las oportunidades y desafíos, que beneficiarán al conjunto.

¹⁵ Sen, Gita, “El empoderamiento como un enfoque a la pobreza”, en *Género y Pobreza. Nuevas Dimensiones*, Irma Arriagada y Carmen Torres (Eds), ISIS Internacional, Ediciones de las Mujeres No. 26, Santiago de Chile, 1998, p. 126.