

08 Las políticas municipales de igualdad de oportunidades: reflexiones en torno a los requisitos y las capacidades locales para la *transversalización* de género

Ana Laura Rodríguez Gustá, PhD

RESUMEN Este artículo discute los requisitos políticos y las capacidades institucionales que son necesarios para la incorporación de las políticas de *transversalización* de género en las arenas locales. En principio, la implementación municipal de políticas de igualdad de género está cobrando relevancia creciente en América latina. A pesar de ello, las políticas de *transversalización* son complejas porque suponen la articulación virtuosa de un conjunto disímil de habilidades, muchas de ellas deficitarias en las actuales dinámicas estructurales y funcionales municipales. Entre los aspectos que abordaremos incluimos el compromiso político y la representación política femenina así como cuestiones propias de la gestión y la necesidad de construir una arena de deliberación pública vibrante.

SUMMARY This article addresses the political requirements and institutional capacities needed in order to adopt gender mainstreaming policies in local arenas. At face value, the municipal implementation of gender equality policies are gaining increased relevance in Latin America. Nevertheless, gender mainstreaming policies are rather complex because they suppose the virtuous articulation of a fairly heterogeneous capabilities, many of which are actually problematic in the current municipal structure and functioning. Among the elements that we will discuss here, we include political commitment, women's political local representation, as well as issues related to public management and the need to build a vibrant public sphere of deliberation.

Palabras clave transversalización de género
| políticas públicas | capacidades estatales

Key words gender mainstreaming | public
policies | state capabilities

Fecha de recepción: 18 | 02 | 2008

Fecha de aceptación: 24 | 06 | 2008

Ana Laura Rodríguez Gustá, PhD

Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT)

Escuela de Política y Gobierno -

Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM)

E-mail: alrgusta@unsam.edu.ar

1. Introducción

De manera creciente, los municipios en América latina cuentan con *maquinarías de género* y planes de igualdad de oportunidades y derechos para varones y mujeres. Si bien desde una óptica cuantitativa estas experiencias aún constituyen una proporción relativamente baja en el total de 16.000 municipios de la región, las mayores innovaciones respecto de cómo garantizar los derechos y las condiciones de vida de las mujeres están desplegándose en las escalas locales.

A título ilustrativo, en Argentina existen más de doscientas oficinas municipales dedicadas a las cuestiones de género (Gray, 2004). En Chile, Valdez (2007) informa acerca de la elaboración de trece planes regionales de igualdad de oportunidades, cada uno de ellos con rasgos distintivos. Por su parte, Montevideo presenta un plan líder por su incorporación de una perspectiva de *transversalización* junto con una mirada racial (relativa a las mujeres afrodescendientes), así como la inclusión de los varones como protagonistas (Intendencia municipal de Montevideo, 2007). Además, el primer plan de igualdad de oportunidades y derechos, en 2000, antecedió a los planes nacionales en dicha área.

Al calor de las nuevas agendas globales de género podríamos afirmar que existe un verdadero *giro subnacional* en los procesos de elaboración y ejecución de las políticas de igualdad para los sexos. En efecto, parecería desplegarse un renovado clima internacional y de cooperación técnica orientado a promover un mayor anclaje municipal de las políticas de género e instalar una descentralización robusta de las funciones públicas en los ámbitos territoriales¹. La Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA, por su acrónimo en inglés) manifestó su interés por las cuestiones de equidad de género en la Declaración mundial sobre las mujeres en el gobierno local en 1998. Asimismo, en este mismo año, se conformó la Federación de mujeres municipalistas de América latina y Caribe. Dadas estas tendencias, podríamos esperar un escenario promisorio para las políticas de igualdad de oportunidades.

En cuanto a la perspectiva adoptada, las políticas de género municipales están orientándose al enfoque de la *transversalización*, cuya traducción del inglés *gender mainstreaming* encierra cierta polémica (Moser, 2005). En líneas generales, esta modalidad de acción pública puede entenderse como el conjunto de esfuerzos sistemáticos para encauzar los procesos de formulación e implementación de políticas en todas las áreas del gobierno

¹ Cabe señalar las actividades realizadas al amparo de la cooperación española y alemana, así como el apoyo de UNIFEM y de UN-Hábitat.

local, buscando así rectificar las persistentes disparidades entre varones y mujeres (True y Mintron, 2001). En particular y, tal como su nombre lo denota, este enfoque procura incorporar una visión de género en las “*mainline policies*”, es decir, en las políticas clave de los municipios como las económicas y comerciales, tradicionalmente ajenas a las problemáticas de las relaciones entre los sexos y de relevancia central para la distribución de recursos en el territorio.

Si entendemos la *transversalización de género* en un sentido transformador –lo que significaría cambiar los propios estándares asociados con la masculinidad y la feminidad, haciendo del género un atributo menos saliente (Rees, 2005)– el enfoque demandaría renovadas habilidades por parte de los municipios, de las organizaciones territoriales de mujeres y de los movimientos feministas. En efecto, la adopción de esta perspectiva como *modus operandi* en la arena local requiere de diversos y múltiples ingredientes, que van desde permanentes instancias de consulta acerca de una amplia gama de temas a la construcción de un espacio deliberativo vibrante, incluyendo mecanismos de elaboración de indicadores de desigualdad de género altamente refinados. En vista de ello, este artículo reflexiona acerca de los requisitos y las capacidades institucionales para la adopción de la *transversalización*. ¿En qué condiciones pueden los municipios y los actores territoriales impulsar una mirada de género en el conjunto de las políticas públicas? ¿Cuál es la modalidad de espacio público que enmarcaría una política con un enfoque de *transversalidad*? A continuación, pasamos a definir más claramente qué son las políticas de *transversalización* de género.

2. ¿En qué consisten estas políticas?

De acuerdo con Rees (2005), las políticas de *transversalización* consisten en “la promoción de la igualdad de género a través de su *integración sistemática* en todos los sistemas y estructuras, en todas las políticas, procesos y procedimientos, en la organización y su cultura, *en las formas de ver y hacer*” (560; énfasis propio). De esta manera, la igualdad de género sería un criterio organizador y estructurante de las propias acciones estatales así como de su institucionalidad. En consecuencia, si se asume que el género es un criterio organizador, entonces es posible concebir el Estado como una institución que está imbuida, en términos de Acker (1990), de una *lógica de género*: “Decir que una organización o cualquier otra unidad analítica está *generizada* significa que la ventaja y la desventaja, la explotación y el control, la acción y la emoción, el significado y la identidad, cobran forma a través y en términos de una distinción entre varón y mujer, masculino y femenino” (Acker, 1990: 146). En otras palabras, el enfoque de la *transversalización* parte del su-

puesto de que las construcciones culturales en torno a lo femenino y masculino están cristalizadas en las estructuras, procedimientos y prácticas estatales. De esta forma, las desigualdades de género emergen en estrecha relación con la construcción de la institucionalidad del Estado, ya sea porque éste las edifica (a través de sus regulaciones y jerarquías) o bien porque reproduce desigualdades socialmente existentes, amplificándolas e imprimiéndoles nuevos significados (Connell, 1990).

La *transversalización* supone, entonces, que las medidas destinadas a corregir los sesgos de género institucionalizados en el aparato del Estado y en su menú de políticas públicas serían la forma más efectiva de abordar la desigualdad. Así, este enfoque –además de promover medidas destinadas a garantizar la igualdad de derechos de los sujetos sexuados– apunta a transformar los estándares asociados con la masculinidad y la femineidad y su valoración cultural asimétrica sedimentada desde las acciones estatales (Rees, 2005). En términos prácticos, la *transversalización* implica que cada una de las acciones del gobierno local deberá ser formulada a la luz de las preocupaciones por una mayor igualdad entre varones y mujeres. Comúnmente reflejada en objetivos y metas, la igualdad de género estaría incorporada, explícitamente, en la *totalidad* de las medidas implementadas por el municipio.

Esta perspectiva sobre las políticas de género conlleva requisitos de variada naturaleza política e institucional, por lo cual su articulación virtuosa constituye un verdadero desafío. En efecto, la *transversalización* requiere, en primer término, capacidades burocráticas más afinadas: procedimientos claros, prácticas formalizadas de planificación, personal estable y entrenado y mecanismos continuos de coordinación y articulación (Rees, 2005). A su vez, existe un importante componente gerencial asociado con la capacidad de establecer objetivos estratégicos, construir indicadores y metodologías de seguimiento, así como prácticas flexibles en cuanto a la contratación de expertas en los diversos temas que afectan la desigualdad de género (Beveridge *et al.*, 2000). Finalmente, esta perspectiva implica modalidades de articulación con la sociedad civil así como la apertura de lazos de decisión y comunicación análogos a las configuraciones de redes de organizaciones. Más aun, algunas autoras manifiestan que sin un denso enraizamiento en las redes sociales que nutran el marco de formulación de los problemas de políticas públicas, la *transversalización* perdería su sentido sustantivo para tornarse en un ejercicio meramente tecnocrático (Daly, 2005; Squires, 2005).

3. Requisitos y capacidades municipales para implantar las políticas de *transversalización*

3.1. Requisitos políticos

El compromiso político constituye un requisito *sine qua non* en las políticas de *transversalización* de género. Éste es un punto esencial ya que los niveles altos y medios del Estado pueden mostrar formas de resistencia activa y pasiva hacia las políticas de igualdad (Dador Tozzini, 2007; Jahan, 2005). En efecto, aun en países donde la maquinaria de género ya tiene una importante tradición, como en Chile, algunas investigaciones señalan que los recursos presupuestarios asignados a las políticas de género son derivados a otras áreas, consideradas de “emergencia”, ante cualquier instancia de escasez de recursos (Franchesdet, 2003). Específicamente y, en aras de institucionalizar las políticas de género, el compromiso político es altamente relevante porque implica otorgar recursos materiales así como legitimidad a la política. Asimismo, brinda un marco formal para la implementación de acciones que, de otra forma, serían posiblemente evaporadas por las relaciones informales de poder –un tipo de relaciones que, por lo general, terminan beneficiando intereses disímiles a los de mayor equidad (Massolo, 2006).

En gran medida, la experiencia de la ciudad de Montevideo respecto de la *transversalización* de género en su gestión y acciones ha resultado promisoria en cuanto al avance en el ejercicio de los derechos de las mujeres. En ello ha sido fundamental el apoyo político recibido por parte de los sucesivos intendentes desde 1990 a la fecha. En 1991, un año después de que el Frente Amplio accediera al gobierno municipal, se creó la Comisión de la Mujer. En 1995, la Comisión recibió presupuesto propio, infraestructura y apoyo técnico para la gestión, además de una presidenta como emblema de una mayor jerarquía institucional (Bruera y González, 2004). En 2001, a efectos de imprimirle creciente relevancia las políticas de equidad, fue creada la Comisión de Equidad de género en la ciudad, presidida por la Comisión Nacional de la Mujer y conformada por un amplio grupo de áreas de la intendencia municipal con el propósito de elaborar el primer plan de igualdad de oportunidades. En suma, Montevideo muestra cómo el compromiso político implicó, en el transcurso del tiempo, la creación de estructuras de política anidadas, la asignación de recursos propios y de infraestructura como elementos esenciales que aseguren las acciones de igualdad.

Sin embargo, una evaluación externa del primer Plan de Igualdad de oportunidades y derechos realizada por García y Cruells (s/f) identificó la persistencia de barreras a la incorporación de la perspectiva de género en las acciones municipales. A propósito, cabe recuperar algunos de los testimonios de funcionarias recabados por estas autoras: “El director de un área, si tiene conciencia, permeabiliza hacia abajo. La integración de los

políticos estaría bien en la Comisión, para facilitar el trabajo. Por ejemplo, el tema del acoso avanza pero siguen pasando cosas porque las direcciones no apoyan las resoluciones. Se requiere tanto de mecanismos de control como de formación y concienciación”.

Otro interesante ejemplo de apoyo político lo brinda el municipio de Morón, en la provincia de Buenos Aires. Allí se observa un proceso de construcción de compromisos políticos como una estrategia para derribar posibles resistencias entre mandos medios. El partido Nuevo Morón, en un segundo mandato de gobierno municipal, impulsa la creación de la coordinación de Políticas de Género, en 2004, aunque en primera instancia la misma no contó con presupuesto propio y dependía de otra área, la dirección de Planificación y Articulación de programas. Con el apoyo de técnicos y profesionales interesados en estos temas, junto con la colaboración de redes locales y mujeres políticas del concejo deliberante del municipio, la mencionada coordinación fue posteriormente transformada en dirección de Políticas de Género. Actualmente, esta dirección cuenta con asignación presupuestal (vigente a partir de 2007), así como con lugar físico y personal propio. Su mayor responsabilidad consiste en la implementación del primer Plan de Igualdad de oportunidades.

Al igual que lo observado para el caso de Montevideo, las políticas de género no están exentas de suspicacias. Consultada acerca de si existiría alguna rispidez respecto de las acciones de igualdad, la directora de Políticas de Género contestó: “Tenés de todo: desde personas que se comprometen rápidamente con el tema a personas que resisten el tema; porque, bueno, la cultura institucional es parte de una cultura más amplia, con lo cual pasa lo mismo que en la sociedad. Hay personas que se resisten mucho, que creen que el área no tiene sentido”².

Puesto que las medidas orientadas hacia una mayor igualdad de género enfrentan problemas de comprensión e implementación en los niveles organizacionales intermedios, el interés manifiesto por parte de las máximas autoridades ofrece la oportunidad de alinear a los actores en torno a prioridades definidas directamente por las jerarquías. En esta dirección, cabe señalar que el compromiso de los diferentes actores que deciden y ejecutan políticas públicas, así como de los que inciden en ellas y dan seguimiento a su progreso evita la *pérdida de sentido* de la política. Hoy el lenguaje de género está instalado en la arena local pero, de acuerdo con Guzmán (2001) existe una amplia brecha entre “las concepciones y comprensiones sobre el tema que tienen los/as integrantes de las oficinas y las de las autoridades y funcionarios del resto de los sectores del Estado”, a lo que se sumaría “la distancia e incluso las contradicciones entre los discursos de las autoridades y funcionarios y sus prácticas institucionales”

² Entrevista realizada por Alejandra Brener y Ana Laura Rodríguez Gustá a Delia Zanlungo (2006) en el marco del proyecto de investigación “Evaluación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”, bajo la dirección de Graciela Di Marco. Universidad Nacional de San Martín.

(7). Más aun, los términos igualdad de género y *transversalización* se emplean en sentido ceremonial y ritual en discursos oficiales, carente de significado real sobre las actividades clave del municipio.

Otro requisito lo constituye un mayor número de mujeres en cargos decisorios. Por lo general, las iniciativas relativas a los derechos y la condición social y económica de las mujeres son impulsadas por mujeres políticas (Htun, 2002). Habida cuenta de ello, la baja representación política femenina en las jerarquías de los gobiernos locales es problemática a efectos de instalar planes de igualdad de oportunidades. A propósito, Massolo (2006) señala que ni las políticas de descentralización ni las reformas municipales han incrementado, de manera significativa, la presencia de mujeres en los cargos electivos municipales. Ello es preocupante ya que Htun (2002) muestra que en América latina la creciente participación de mujeres en las legislaturas nacionales efectivamente coincide con una mayor atención a cuestiones tales como los derechos de mujeres, la violencia doméstica, las cuestiones reproductivas, etc.

En esta dirección, las leyes de cuotas para mujeres en los órganos legislativos subnacionales podrían ser un instrumento útil en aras de contar con actores comprometidos con la estrategia de *transversalización* de género. Argentina es un caso emblemático al respecto. En efecto, en 1991 se transformó en el primer país que estableció un cupo femenino de cumplimiento obligatorio (ley 24012), el cual ha incrementado notoriamente la presencia de legisladoras en el Congreso de la Nación³. Inspirados en esta ley, a partir de 1992, *prácticamente la totalidad* de los distritos electorales sancionaron leyes provinciales de cupo femenino (Caminotti, 2008). Si bien las mismas mantuvieron el porcentaje mínimos de treinta por ciento para los legislativos provinciales, Córdoba y Santiago del Estero introdujeron normas paritarias, garantizando así una representación femenina del cincuenta por ciento en sus legislaturas. Un caso aun más interesante es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que ha instituido cupos para candidaturas de uno y otro sexo y no propiamente un *cupo femenino*. En otros términos, la mencionada ley nacional difundió hacia los gobiernos locales –los provinciales– la obligación de incrementar la participación femenina, al menos en los espacios deliberativos.

3.2. Capacidades burocrático - gerenciales

Respecto de las capacidades del municipio, la primera de ellas concierne a los *mecanismos institucionales de género* dentro de la estructura municipal

³ Esta ley establece que todas las listas de candidatos a cargos legislativos nacionales de-ben contar con un porcentaje *mínimo* de treinta por ciento de mujeres.

(oficinas de mujeres, direcciones de la mujer, etc.) Estos mecanismos son instancias que ayudan a articular y formular planes de igualdad de oportunidades, constituyéndose así en verdaderos puntos focales de redes de trabajo al interior del municipio y entre éste y la sociedad civil.

En la región, estos mecanismos no están exentos de debilidades (Massolo, 2006). En líneas generales, cuentan con una escasa asignación presupuestal y con poco personal técnico. Además, sus acciones son desarrolladas segmentadamente respecto de las restantes actividades municipales y enfrentan debilidades administrativas y operativas. En particular, la falta de personal y su discontinuidad en las líneas de trabajo (entre otras cuestiones, por la rotación del ejecutivo municipal) son problemáticas desde la óptica de las políticas de *transversalización*. Es difícil pensar la factibilidad del trabajo intersectorial sobre el conjunto de las políticas locales sin un equipo técnico entrenado, estable, comprometido con la tarea, etc., más allá de las asesorías privadas y de ONG a las que recurren los gobiernos locales para los asuntos de género (Álvarez, 1999). Finalmente, los mecanismos institucionales de género carecen de suficiente autoridad jerárquica respecto del resto del municipio. Con frecuencia dependen de otras jerarquías, por lo cual su diálogo con las máximas autoridades del gobierno local está mediado por actores intermedios.

Aun en condiciones óptimas –suficientes mujeres en cargos electivos y jerarquías municipales y, además, maquinarias de género con suficientes recursos económicos y humanos– existen notorias dificultades para promover, implantar y evaluar las políticas de *transversalización* de género por su compleja naturaleza. En vista de ello, precisamos abordar otras habilidades adicionales.

La Plataforma de Acción de Beijing, establecida en la Cuarta Conferencia sobre las Mujeres en 1995, manifiesta la urgencia de instalar procesos institucionales de *planificación descentralizada* así como instancias de formulación de políticas activas y visibles. De esta forma, se pretende instalar un análisis *ex ante* de las eventuales consecuencias de las acciones del municipio sobre varones y mujeres en forma previa a la toma de las decisiones de instrumentación de las políticas. En particular, las prácticas de planificación política y presupuestal adquieren un papel central por la propia naturaleza sistémica de la *transversalización* (Rees, 2005). El hecho de que las políticas de género estén imbuidas en los planes nacionales y el presupuesto tiene como importante consecuencia el compromiso de los altos mandos del Estado en su implementación: además de su valor estrictamente técnico, la adopción de la visión de género en los presupuestos y programas nacionales constituye un símbolo político de compromiso por parte de la jerarquía estatal.

En América latina las debilidades en los procesos de planificación municipal son particularmente preocupantes desde el punto de vista de la adopción y ejecución de políticas transversales de género –aun cuando exista un declarado compromiso político con las mismas–. En efecto, la programación y elaboración del presupuesto

son prácticas débilmente institucionalizadas y algunas tareas fundamentales como la fijación de objetivos adquieren, por lo común, poco valor más allá de lo formal (García Delgado, 1997).

Precisamente, cuando estas prácticas están relativamente establecidas y adquieren cierta continuidad en el tiempo es más factible trabajar con políticas de género visibles, en especial en el estadio de su formulación y diseño. Retomando el ejemplo de la intendencia municipal de Montevideo, Bruera y González (2004) señalan que el trabajo de la comisión de la mujer está en estrecha relación con el proceso de descentralización de la ciudad, lo que ha sido profundamente beneficioso para las políticas de equidad de género. En palabras de las propias autoras, esta estrecha relación “alimenta el contacto directo con las mujeres de los barrios, con las autoridades locales, con las organizaciones sociales y en general con la trama asociativa de cada una de las zonas de Montevideo. También opera transversalmente con las diferentes áreas municipales que están presentes en las zonas. Esto ha permitido mantener un “cable a tierra” con los gobiernos locales, con el aparato administrativo descentralizado y, por supuesto con los sectores menos favorecidos y en ellos con las mujeres que, difícilmente podrían tener voz pública” (43).

Las capacidades de *coordinación y articulación* al interior del propio Estado son esenciales en las políticas de *transversalización* de género. Más que un Estado con una alta diferenciación funcional y jerárquica, la *transversalización* procuraría mayores grados de articulación en redes intra-burocráticas. Estas capacidades, a su vez, acentúan la necesidad de contar con mecanismos horizontales para la elaboración conjunta de marcos de política pública, así como de su diseño y ejecución, lo que demanda estructuras menos jerárquicas y grupos de trabajo integradores.

A propósito, una vieja propuesta del feminismo de las organizaciones es, precisamente, una estructura más flexible, con jerarquías más “aplanadas” y con una débil diferenciación funcional orientada hacia la interacción colegiada. La *transversalización* recoge esta propuesta, ya que sus políticas deberían acompañarse de un contexto organizacional “orgánico”, por oposición a otro mecánico, que permita creatividad en los marcos de políticas gracias a procesos de densa interacción entre diferentes actores (Ferree y Martín, 1995). Además, las desigualdades de género, en constante flujo y redefinición, significan poder efectuar un escrutinio permanente de las acciones públicas, lo cual sería menos probable en contextos burocráticos tradicionales (Squires, 2005), con una baja asociación con la sociedad civil (Madoery, 2005).

En este aspecto, las debilidades de articulación y coordinación al interior de la propia estructura municipal atentan contra la implantación de una política de *transversalización*. Respecto de los requisitos de coordinación, Beveridge *et al.* (2000) reflexionando acerca de las experiencias europeas identifican que la ejecución efectiva de la *transversalización* depende, en gran medida, de la interacción práctica entre las unidades de género del Estado con el resto del aparato público. La *transversalización*

es, para estos autores “asunto de todos”, lo que supone una cultura de trabajo conjunto y articulado entre organizaciones acostumbradas a una alta segmentación de las políticas públicas. Ciertamente, esta orientación organizacional parecería estar fuera de sintonía con las burocracias municipales, estructuradas en forma sectorial y resistentes a emprendimientos cruzados (Goetz, 1995; Massolo, 2006).

Respecto de la coordinación y la articulación, la Comisión de la Mujer de la intendencia de Montevideo destaca, en la memoria de actividades de 1995, cómo la articulación horizontal con el resto del municipio permitió el avance de las acciones de igualdad. El trabajo de articulación ha encontrado su máxima expresión en la mencionada comisión de equidad de género de la ciudad, donde participan varios departamentos de la intendencia.

No obstante, persisten importantes debilidades en la articulación, lo que sería fruto, en gran medida, de una baja apropiación y conocimiento del propio Plan de Igualdad de oportunidades y derechos por parte de las áreas de la intendencia. En tal sentido, la evaluación externa realizada por García y Cruells (s/f) señaló que la poca coordinación estaba plasmada, entre otras cuestiones, en una falta de claridad de cuáles eran las tareas y las horas que los y las funcionarias de la intendencia debían realizar respecto de las acciones de igualdad.

De la mano con las habilidades de planificación, articulación y coordinación, encontramos las capacidades *de recopilar información y la construcción de indicadores*. La Plataforma de Acción de Beijing establece como una tarea primordial del Estado la generación y disseminación de datos desagregados por género. Beverdige *et al.* (2000) afirman que, efectivamente, la compilación de información sobre la situación de las mujeres constituye uno de los factores que hacen posible la *transversalización*. A pesar de su relevancia, existen importantes fallas en la disponibilidad de información válida, actualizada y comprensiva aun en aspectos clave de la gestión pública local. Los indicadores existentes son, por lo general, de “insumo” y no de resultados y menos aun de impacto. En líneas generales, los indicadores consisten en la proporción de mujeres destinatarias de una política determinada sin abordar cuestiones concernientes a la desigualdad de género en ámbitos específicos.

En este punto cabe mencionar dos experiencias muy exitosas respecto de la conformación de indicadores de género en los gobiernos subnacionales. Un primer caso está representado por los esfuerzos de varios municipios chilenos en su intento de aplicación de los denominados programas de mejoramiento de gestión de género. Este tipo de instrumento implicó que, a efectos de garantizar la igualdad de género en los servicios del Estado, se recopilara información que identificara claramente quiénes (varones y mujeres) son usuarios de qué servicios y cuáles son sus condiciones de acceso (Valdez, 2007). Un segundo caso lo constituye la municipalidad de Rosario. Su Plan de Igualdad de oportunidades y trato entre varones y mujeres 2005-2009 elabora un sistema de indicadores de género, distinguiéndolos según cuatro criterios: a) la

cobertura diferenciada por sexo, b) el acceso a los recursos de los programas por parte de varones y mujeres, c) los beneficios para ambos sexos y, d) la existencia de acciones positivas para aumentar el acceso y el control de recursos y beneficios disponibles para las mujeres (Municipalidad de Rosario, 2005).

Más allá de estas notables excepciones, si los municipios no están acostumbrados a recopilar información, mantener datos actualizados y, además, compartirlos, la probabilidad de construir indicadores de género y hacerlos transparentes a la sociedad civil para su escrutinio es baja, aun cuando exista el necesario compromiso político. Estos problemas de información hacen particularmente dificultoso el análisis de los resultados de las políticas públicas, lo cual ya es en sí mismo complejo en el caso de la *transversalización* (Walby, 2005). Finalmente, dado que el análisis de género en el presupuesto está considerado como un instrumento fundamental (Rees, 2005), las debilidades de información constituyen un tema político serio para estas nuevas políticas de género.

De acuerdo con Moser y Moser (2005), el entrenamiento en políticas públicas de género no siempre ha resultado efectivo en lo que respecta a información e indicadores. Ello ocurriría, según las autoras, por la falta de comprensión acerca de conceptos básicos (como género y desigualdad), por la ausencia de conexiones precisas entre las cuestiones concernientes a la desigualdad de género y su relevancia para el trabajo específico de los actores situados en las diferentes áreas del municipio, etc. Esto implica que el gobierno local debería plantearse la capacitación en género como un proceso continuo y en estrecha relación con las actividades de las organizaciones, “claramente demostrando su relevancia para el trabajo que la gente realiza” (Moser y Moser, 2005: 17).

En esta dirección, las capacidades para la *evaluación del impacto* de las políticas de *transversalización* en las relaciones sociales cotidianas implican un desafío conceptual y operativo (Walby, 2005) ya que supone indicadores que puedan dar cuenta de fenómenos sociales complejos y de múltiples dimensiones como el *empoderamiento* y el estatus. De acuerdo con Moser y Moser (2005), el análisis de impacto es un proceso dificultoso, extendido en el tiempo y costoso. Para ello es preciso contar con recursos y prácticas de evaluación instaladas. Por su parte, los indicadores de progreso social, económico y político de las mujeres constituyen un terreno de duras disputas políticas (Molyneux, 2006).

4. Capacidades para la deliberación: la arena pública

De acuerdo con Squires (2005), la *transversalización* implica la construcción de *ámbitos de inclusión democrática*, cuyos aspectos parecerían asemejarse

a los propuestos por los teóricos de la democracia deliberativa y, además, estar en sintonía con el principio de “proximidad” a la ciudadanía que, supuestamente, cumplirían mejor los gobiernos subnacionales. La exigencia de “buen gobierno” que supone esta política de género no necesariamente encontraría una respuesta en la institucionalidad electiva del municipio, al menos tal como está planteada actualmente. En esta dirección, sería preciso contar con instancias participativas y democráticas que involucren un amplio rango de organizaciones y mujeres de disímiles posiciones sociales. La identificación de problemas, la elaboración de la agenda municipal y la puesta en marcha y seguimiento de acciones locales serían cuestiones gestionadas en conjunto entre el municipio y la sociedad civil de mujeres.

En varios municipios de la región, las políticas de género suponen mecanismos participativos –desde los talleres de diagnóstico para elaborar planes de igualdad hasta mesas de seguimiento de mujeres–. Más aun, varios de estos planes fueron motivados e iniciados por grupos de mujeres organizadas con quienes los gobiernos locales están en comunicación, siendo el primer Plan de Igualdad de oportunidades y derechos de la intendencia municipal de Montevideo un caso paradigmático en este punto. La Comisión de la Mujer institucionalizó el programa *Comunamujer*, a partir de 1995, consistente en un proceso de consulta de las mujeres de los barrios de la ciudad en pos de conocer sus necesidades e inquietudes (García y Cruells, s/f). Estos espacios participativos locales funcionan al abrigo de la descentralización de la intendencia municipal, un proceso iniciado en 1990 que supuso, entre múltiples medidas, la conformación de comisiones zonales de la mujer. *Comunamujer* ha fomentado el *empoderamiento* de las mujeres locales y su capacidad de iniciativa (Bruera y González, 2004).

Por su parte, el municipio de Morón creó el Consejo de las Mujeres, al abrigo de los procesos de participación ciudadana que llevaron a la conformación de consejos vecinales. El consejo municipal de las mujeres de Morón, de acuerdo con la directora de Políticas de Género, “es el eje con el que seguimos trabajando y cada año lo que hacemos es incluir más mujeres ... la verdad es que si no fuera por el consejo no podríamos hacer ni un quinto de lo que hacemos, y ellas sin la dirección tampoco. El consejo tiene reuniones que se efectúan una vez al mes y trabaja en comisiones temáticas. Las comisiones surgieron antes del Plan de Igualdad de oportunidades y ellas también participaron del Plan”⁴.

Podemos afirmar que la *transversalización* de género supone un marco de comunidades epistémicas (Incháustegui Romero, 1999). Estas comunidades de generación y debate de conocimiento son un triángulo entre el municipio, las expertas y las organizaciones de mujeres con conocimiento cotidiano y tácito sobre el funcionamiento

⁴ Entrevista realizada por Alejandra Brener y Ana Laura Rodríguez Gustá a Delia Zanlungo (2006).

del territorio. En particular, debemos reconocer que existe una densidad barrial y comunal donde las mujeres han sido partícipes desde diferentes ángulos. En las políticas sociales recientes, las propias mujeres beneficiarias cumplieron un papel fundamental en la implementación de varios programas. Más allá de las críticas a la sobrecarga de trabajo que ello implicó y al diseño muchas veces equívoco de estas intervenciones (Molyneux, 1996), un efecto paradójico fue que algunas mujeres, bajo ciertas circunstancias y trayectorias personales, se convirtieron en importantes referentes territoriales (Di Marco *et al.*, 2006).

Respecto de estas comunidades epistémicas cabe mencionar que, en el caso del primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de Montevideo adquirieron un papel primordial en la evaluación del mismo. En efecto, en 2003, representantes del gobierno local, delegadas de entidades de mujeres y otros agentes sociales realizaron un ejercicio de verificación del progreso logrado, lo cual le ha impreso al Plan un elevado grado de legitimidad en los barrios. En tal sentido, García y Cruells (s/f) recabaron testimonios que enfatizan que “el Plan fue muy participativo”, “hubo un proceso muy participativo en la elaboración; de alguna manera la Comisión (de la Mujer) se apropia con el Plan de muchas de las demandas del movimiento de mujeres”.

No obstante, es dable mencionar ciertos riesgos asociados con la mentada esfera pública de deliberación y participación. Un riesgo asociado podría ser denominado la *tentación tecnocrática*. De las experiencias nacionales europeas, Daly (2005) concluye que parecería existir un proceso de “embudo” y “selectividad” por el cual el Estado eventualmente adopta ciertos aspectos sin considerar el contexto conceptual que imprime el sentido de acciones políticas contra la desigualdad. En consecuencia, la comprensión sustantiva de la *transversalización* aparecería desplazada por un énfasis en las habilidades técnicas para que los actores gubernamentales implementen métodos y procedimientos⁵. La complejidad de esta perspectiva como proceso político de transformación del propio Estado queda reducida al lenguaje técnico y estandarizado. De este modo, el enfoque en cuestión se constituye en un conjunto de actividades en torno a la generación de estadísticas desagregadas por género, a la construcción de indicadores de igualdad y al análisis de impacto de género.

Una forma de evitar el riesgo tecnocrático es brindar capacitación permanente a las organizaciones de mujeres participantes de las políticas de género, no solamente para que comprendan en mayor detalle las cuestiones técnicas de la política sino también para que fortalezcan sus propias capacidades de acción colectiva. Respecto de estas cuestiones, la comisión de la mujer de la intendencia municipal de Montevideo. En esta dirección, desde 1993 se han realizado instancias de capacitación y fortalecimiento de los liderazgos femeninos bajo una concepción de derechos y de ciudadanía activa. En el caso

⁵ De acuerdo con esta misma autora, Suecia sería la excepción por su aproximación holística.

del municipio de Morón, los esfuerzos han estado orientados, además de la capacitación, a la participación de mujeres locales en los encuentros nacionales de mujeres.

Encontramos, también, el *riesgo de la captura*. Como fuera mencionado, la *transversalización* requiere de un espacio público amplio en cuanto a sus participantes, diverso respecto de sus ideas y continuo en el tiempo. A propósito de estas consideraciones, los análisis acerca de los cambios en los movimientos feministas y las diferencias entre grupos de mujeres y ONG muestran que los movimientos de mujeres no deben tomarse como un todo homogéneo, ya que las mujeres tienen intereses diferentes además de estar situadas en posiciones sociales disímiles.

Sobre este punto, precisamente, Álvarez (1999) nos advierte acerca de la tensión existente entre las ONG profesionales, constituidas por expertas en temas de género y consultoras vinculadas con el Estado, con trabajo técnico de tiempo completo y las organizaciones territoriales “de base” de mujeres, más inorgánicas, fluctuantes y dependientes de otras actividades para su supervivencia. El creciente trabajo puramente “técnico” de las ONG afectaría, de acuerdo con esta autora, su dedicación hacia las actividades con mujeres en los ámbitos locales, impidiendo el conocimiento, la representación y defensa de los intereses y la visión de estas últimas en forma fehaciente.

A partir de estas consideraciones, es posible que un segmento de mujeres organizadas cuente con mayores habilidades que otros para dialogar con el municipio y plasmar su visión e intereses en las políticas públicas. Entonces, sería posible que una política derive, sin buscarlo, en asuntos definidos desde la perspectiva de algunos grupos específicos. A efectos de evitar la captura, las ONG de mujeres, por ejemplo, deberían ser tomadas en cuenta no como expertas sino por su capacidad de organizar y articular un conjunto mayor de mujeres en forma colectiva, es decir, como organizadoras de movimientos de mujeres con perspectivas heterogéneas (Álvarez, 1999).

Al situarse en municipios altamente descentralizados, como lo son Morón y Montevideo, con políticas activas orientadas al fomento de la participación ciudadana, los riesgos de captura son ciertamente menores. En Montevideo ya existe una larga tradición de juntas locales y consejos vecinales en cada una de las dieciocho zonas en que está dividida la ciudad, a cuyo amparo se desarrollan las políticas de género. La *Comunamujer 9* ha diseñado su propio plan zonal. En Morón, donde el proceso de descentralización es más reciente, ha habido un enorme trabajo de acercamiento a los barrios por parte de la dirección de Políticas de Género: “Hacemos campañas, ponemos mesas en los distintos lugares y todas las campañas las armamos con las mujeres. ... Íbamos a todo Morón con el auto de una colega, trabajando fuertemente”⁶.

Finalmente, como señala Massolo (2006), en ocasiones las organizaciones de mujeres parecerían prestar mayor atención a sus diferencias que a sus similitudes, lo que

⁶ Entrevista realizada por Alejandra Brener y Ana Laura Rodríguez Gustá a Delia Zanlungo (2006).

reduciría en alguna medida sus posibilidades de establecer las amplias coaliciones necesarias para el debate público diverso. En esta dirección, las alianzas de mujeres políticas locales serían una oportuna salida a este presunto estancamiento ya que, por su carácter de ámbitos de concertación social y política podrían convocar a la agregación de intereses de organizaciones muy disímiles. A título ilustrativo podemos mencionar la Asociación de Concejalas de Bolivia, la Red de Mujeres Múnicipes de Paraguay, la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador, la red de Regidoras de la Región de Ayacucho en Perú, la Asociación Nacional de Regidoras, Síndicas y Alcaldesas Salvadoreñas y la Red de Mujeres Múnicipes en Argentina.

5. Conclusiones

Como ya indicáramos, existe un ambiente promisorio para la incorporación de políticas de igualdad de oportunidades para varones y mujeres en las arenas locales. En particular, la *transversalización* de género parecería haber cobrado relevancia creciente por parte de los municipios. A efectos de su puesta en marcha, estas políticas implican la articulación virtuosa de elementos de diversa naturaleza. En este sentido podemos afirmar, entonces, que la *transversalidad* es una lógica de política pública que supone procesos de cambio en las temáticas a abordar (al incorporar el género en todas las áreas del gobierno local, las instancias de coordinación y de gestión de recursos antes inexistentes, las actitudes y valores con una mayor sensibilidad hacia las cuestiones de igualdad y diversidad y las renovadas articulaciones entre el municipio y la sociedad civil).

La *transversalización* de género supone un claro compromiso político jerárquico, así como la coordinación fluida entre los diferentes segmentos del gobierno local y el trabajo de grupos integradores con una fuerte presencia de actores. Ello evitaría que la *transversalización* resulte, eventualmente, en un significativo vacío susceptible de ser maleable en diferentes contextos, desvirtuando su objetivo de transformación radical del Estado. Esta perspectiva de las políticas de género también implica la incorporación de las características propias de los pilares de la democracia participativa y el desarrollo local, ya que la misma no sería concebible sin la inclusión de grupos de mujeres en las decisiones y ejecución de las medidas orientadas hacia una mayor igualdad.

Habida cuenta de esta combinación de aspectos tan heterogéneos, las políticas de transversalización implican que, dada la carencia de algún recurso material o simbólico, los efectos sobre su elaboración y ejecución procederían con una lógica del tipo dominó: si se derrumba una sola medida

de política, sus dificultades se propagan al conjunto de ésta. Para concluir, entonces, es oportuno recordar que se precisan recursos adecuados, culturas organizacionales comprometidas con las cuestiones de género y organizaciones sociales activas e informadas, así como un sentimiento de apropiación de la política (Moser y Moser, 2005).

Registro bibliográfico

Rodríguez Gustá, A.L.
"Las políticas
municipales de igualdad
de oportunidades:
reflexiones en torno
a los requisitos y las
capacidades locales para
la transversalización de
género". *Pampa. Revista
Interuniversitaria de
Estudios Territoriales*,
año 4, n° 4, Santa Fe,
Argentina, UNL
(pp. 183-199).

Bibliografía

- Acker, Joan** (1990): Hierarchies, jobs, bodies: a theory of gendered organizations. *Gender and Society*, vol. 4, n. 2: 139 - 158.
- Álvarez, Sonia** (1999): Advocating feminism: the Latin American Feminist NGO Boom. *International Feminist Journal of Politics*, vol. 1, n. 2: 181 - 209.
- Beveridge, Fiona; Nott, Sue y Stephen, Kylie** (2000): Mainstreaming and the engendering of policy-making: a means to an end? *Journal of European Public Policy*, vol. 7, n. 3: 385 - 405.
- Bruera, Silvana y González, Mariana** (2004): *Montevideo construyendo equidad*. Una mirada de género desde los presupuestos. Montevideo, FESUR.
- Caminotti, M.** (2008): Derribar los muros indebidos: reflexiones en torno de las leyes de cupo femenino en Argentina. *Revista Aportes*. Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales (en prensa).
- Connell, R. W.** (1990): The State, gender, and sexual politics. Theory and appraisal. *Theory and Society*, vol. 19: 507 - 544.
- Dador Tozzini, María Jennie** (2007): Contexto político de la región: desafíos y oportunidades para las políticas de género. En: Ana Falú y Olga Segovia (editoras), *Ciudades para convivir sin violencia hacia las mujeres*. Debate para la construcción de propuestas, Santiago de Chile, SUR.
- Daly, Mary** (2005): Gender mainstreaming in theory and practice. *Social Politics*, vol. 12, n. 3: 433 - 450.
- Di Marco, Graciela; Rodríguez Gustá, Ana Laura; Llovet, Valeria; Brener, Alejandra** (2006): "El Plan Jefes y Jefas de Hogar: una mirada desde los procesos de ampliación de derechos de las mujeres". Cuartas Jornadas de Investigación en Antropología Social, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Ferree, Myra Marx y Martín, Patricia Yancey** (1995): *Feminist organizations*. Philadelphia, Temple University Press.
- Franceschet, Susan** (2003): State feminism and women's movements: the impact of Chile's Servicio Nacional de la Mujer on women's activism. *Latin America Research Review*, vol. 38, n. 1: 9 - 40.
- García, Alba y Cruells, Marta** (sin fecha): *Plan de igualdad de oportunidades y derechos de la ciudad de Montevideo*. Evaluación externa. Informe final por encargo de la Agencia española de Cooperación Internacional.
- García Delgado, Daniel** (1997): Introducción: nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. En: García Delgado, Daniel (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Municipio y sociedad civil en Argentina. Buenos Aires: FLACSO, CBC y Universidad Católica de Córdoba.

- Goetz, Anne Marie** (1995): *The politics of integrating gender to state development processes: trends, opportunities and constraints in Bangladesh, Chile, Jamaica, Mali, Morocco and Uganda*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development. Occasional Paper 2.
- Gray, Tricia** (2004): The marriage of policy and reality: the struggle for civil divorce in Chile. In: *Latin American studies association annual meeting*, Las Vegas, Nevada. Manuscrito sin publicar.
- Guzmán, Virginia** (2001): *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*. Serie Políticas Sociales 32, Santiago de Chile: CEPAL.
- Htun, Mala N.** (2002): *Women in political power in Latin America*. International IDEA. Women in Parliament, Stockholm: <http://www.idea.int> (Acceso: enero, 2008).
- Incháustegui Romero, Teresa** (1999): La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones. *La ventana*, núm. 10: 84 - 121.
- Intendencia Municipal de Montevideo (Imm)** (2007): *Segundo Plan de Igualdad de oportunidades y derechos entre varones y mujeres 2007 - 2010*, Montevideo.
- Madoery, Oscar** (2005): La primera generación de políticas locales de desarrollo en Argentina: contexto, características y desafíos. *Revista Política y Gestión*, vol 8: 425 - 449.
- Massolo, Alejandra** (2007): *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. Santo Domingo: UN-INSTRAW.
- (2006): *Nueva institucionalidad de género en América latina*. Santo Domingo: UN-INSTRAW.
- Municipalidad de Rosario** (2005): *Plan de igualdad de oportunidades y trato entre varones y mujeres 2005- 2009*. Rosario.
- Molyneux, Maxine** (2006): Mothers at the service of the new poverty agenda: Progres/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme. *Social Policy and Administration*, vol. 40, n 4: 425 - 449.
- Moser, Caroline** (2005): Has gender mainstreaming failed? A comment on international development agency experiences in the South. *International Feminist Journal of Politics*, vol. 7, n 4: 576 - 590.
- **y Moser, Annalise** (2005): Gender mainstreaming Since Beijing: an review of success and limitations in international institutions. *Gender and Development*, vol 13, n 2: 11 - 22.
- Rees, Teresa** (2005): Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe. *International Feminist Journal of Politics*, vol 7, n 4: 555 - 574.
- Squires, Judith** (2005): Is mainstreaming transformative? Theorizing mainstreaming in the context of diversity and deliberation. *Social Politics*, vol 12, n 3: 366 - 388.
- True, Jacqui y Mintron, Michael** (2001): Transnational networks and policy diffusion: the case of gender mainstreaming. *International Studies Quarterly*, vol 45: 27 - 57.
- Valdez, Teresa E.** (2007): Igualdad de oportunidades y equidad de género. Aportes y desafíos para las políticas públicas. *Proyecto Políticas para promover la inserción de la mujer en la vida pública*. UNDP - FESUR. Santiago, Chile.
- Walby, Sylvia** (2005): Introduction: comparative gender mainstreaming in a global era. *International Feminist Journal of Politics*, vol 7, n 4: 453 - 470.