

Gestión local con equidad de género: ¿De qué estamos hablando?

Avanzar en el desarrollo local con equidad de género implica igualdad de oportunidades para el ejercicio de la ciudadanía y la representación política en el Gobierno Local. La participación de las mujeres ha sido alentada por diferentes normas orientadas a garantizar la participación equitativa de las mujeres en las instancias de poder y toma de decisiones. En este artículo se reflexiona en torno a la incorporación de la visión y necesidades de hombres y mujeres en el uso de los espacios públicos y de los servicios municipales para que estas diferencias no profundicen la desigualdad.

ROSA MENDOZA GARCÍA
Consultora

Ahora que se acerca una nueva elección de autoridades de los gobiernos locales y los gobiernos regionales, el tema de cómo incluir un enfoque de género en las agendas electorales vuelve a cobrar vigencia.

Partamos por definir qué estamos entendiendo por una gestión local con equidad de género.¹ En su forma más simple y general, significa que quienes gestionan la localidad prestan atención al hecho de que en ella viven, estudian y trabajan hombres y mujeres de distintas edades, cuyas visiones y necesidades en relación con el desarrollo local son diferentes porque lo son también los papeles que cumplen en este espacio. Implica asimismo tener claro que el acceso de hombres y mujeres a las decisiones sobre la gestión local no ha sido equitativo, y, por último, trabajar para garantizar la atención de estas necesidades diferenciadas y el acceso equitativo a la toma de decisiones. En suma, darse cuenta de que la población no es homogénea y atenderla considerando estas diferencias para, de esa manera, contribuir a que la diferencia no contribuya a la desigualdad.

En general, podemos resumir en tres las estrategias complementarias puestas en práctica en los últimos 30 años orientadas por este enfoque: la primera, alentar la presencia de mujeres en la representación política, con la expectativa de que puedan colocar sus temas específicos en ese escenario; la segunda, diseñar y ejecutar políticas públicas que atiendan los principales problemas de

¹ Se refiere a la justicia en el tratamiento de hombres y mujeres, según sus necesidades respectivas. A partir de este concepto se incluyen tratamientos iguales o diferentes, considerados equivalentes, en materia de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades (Fuente: <<http://www.ifad.org/gender/glossary.htm>>).

Cuadro 1**MUJERES ELEGIDAS EN ELECCIONES MUNICIPALES**

Mujeres elegidas en elecciones municipales	1998	2002	2006
Alcaldesas distritales	2,9%	3,0%	2,9%
Regidoras distritales	8,0%	24,0%	28,3%
Alcaldesas provinciales	4,6%	2,6%	2,1%
Regidoras provinciales	21,5%	26,0%	25,1%

Elaboración: Desco. Programa Urbano.
Fuente: Jurado Nacional de Elecciones.

género diagnosticados en la localidad, en concordancia con las políticas nacionales; y, por último, crear oficinas en la estructura organizativa local que se hagan cargo de garantizar la incorporación de este enfoque. Veamos estos componentes uno por uno.

LAS MUJERES EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA LOCAL

La participación de las mujeres en el sistema electoral fue reconocida por el Estado apenas hace poco más de 50 años, cuando, en 1956, se les dio el voto. Sin embargo, debido a la alta proporción de mujeres analfabetas, el voto universal para ellas solo pudo hacerse realidad en 1978, cuando se permitió el voto a quienes no sabían leer ni escribir.²

Ahora bien: una cosa fue ganar el derecho a elegir y ser elegidas, y otra ser elegidas. Para empezar, hay que recordar que durante muchos años los alcaldes eran nombrados por el Poder Ejecutivo. Aunque históricamente un sector de mujeres ha participado siempre en política, al involucrarse de distintas maneras en los procesos sociales y políticos, la representación política ha sido tradicionalmente un espacio masculino.

En la década de 1980, muy marcada por la violencia, lo que significaba que en muchos lugares tener un cargo político era poner en riesgo la vida, es posible recordar la presencia de algunas mujeres como Leonor Zamora, alcaldesa de Huamanga entre 1983 y 1985, y María Elena Moyano, teniente alcaldesa del distrito de Villa El Salvador en 1989. Ambas murieron asesinadas por el terrorismo.

Con la aplicación de la Ley de Cuotas, por la que se obligaba sucesivamente a que el 25% (año 2000) y luego el 30% (a partir del 2001) de las listas de regidores fueran

mujeres, se puede encontrar que la proporción de mujeres elegidas en los gobiernos locales se ha incrementado significativamente para los puestos de regidurías, aunque no así para las alcaldías, como se muestra en el cuadro 1.

Actualmente solo hay 4 mujeres alcaldesas provinciales (2,1% del total), proporción que es menor que la arrojada por los resultados electorales de periodos previos (la cifra más alta fue 9 en 1993), y 46 alcaldesas distritales (2,9% del total). Mientras tanto, las regidurías provinciales y distritales alcanzan un total de 2 847 mujeres elegidas que representan el 25,1% y 28,3% del total de elegidos, respectivamente.

A pesar de estos avances, la participación de las mujeres en la estructura de poder estatal es aún escasa, debido, entre otros factores, al incumplimiento de la cuota de género de algunos partidos y movimientos políticos a pesar de su obligatoriedad. Por otro lado, además del requisito de recursos económicos para aportar a la campaña, la cultura política de la población respecto del liderazgo femenino hace que muchas mujeres participen solo episódicamente, al no asumirse como parte de una "carrera política" sea por inexperiencia, escasa formación política, sobrecarga de responsabilidades familiares, el machismo y la discriminación que experimentan al participar en política.

La participación de las mujeres ha sido alentada por varias normas, como la Ley de Igualdad de Oportunidades, la ya citada Ley de Cuotas, la Ley de Partidos Políticos, el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades, entre otras, pero es necesario hacer mucho más para cambiar las mentalidades de la gente y las organizaciones políticas en esa dirección. Si se reconoce que hombres y mujeres se aproximan a la sociedad a partir de los distintos roles y posiciones que ocupan, una mayor participación de ellas en política llevará a que sus necesidades y puntos de vista sean tomados en cuenta más seriamente.

POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES DE GÉNERO

El Estado peruano es signatario, entre otros, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966), de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994), de la Convención Interamericana para prevenir, erradicar y eliminar todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres (Convención de Belem Do Para, 1994), de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1995) y de la Declara-

2 Según datos de los Censos Nacionales, en 1972 una de cada tres mujeres (38,2%) era analfabeta.



ción del Milenio (ONU, septiembre del 2000), todas las que comprometen a los Estados Parte a adoptar medidas para proteger los derechos de la mujer y alentar su participación política en igualdad de condiciones.

Sin embargo, el impulso externo para que los Estados adopten políticas de género se da en la IV Conferencia Internacional de la Mujer (Beijing, 1995). Hay que tomar en cuenta, además, que, en el Perú, el trabajo por poner en práctica estos compromisos se remonta a años anteriores, impulsado por organizaciones de mujeres.

En este marco, a escala nacional se han adoptado políticas orientadas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, garantizar el ejercicio pleno de los derechos de estas últimas, promover su acceso a las instancias de poder y toma de decisiones, así como a enfrentar las situaciones de vulnerabilidad a las que deben hacer frente. Algunas de las normas nacionales más importantes en esa orientación son:

- Constitución Política del Perú, título 1, Persona y sociedad (1993).
- Ley 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar (1997).
- Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007 (2001).
- Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010 (2002).
- Acuerdo Nacional, política 11 (2002).
- Ley 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual (2003).

- Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2006-2010 (2005).
- Ley 28963, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2007).
- Decreto supremo 027-2007 PCM (2007).
- Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer 2009-2015 (2009).

Con el impulso a los procesos de descentralización y el rol más protagónico de los gobiernos locales en el desarrollo integral de sus localidades, éstos deben estar dispuestos a asumir nuevas competencias y nuevos retos, como la promoción social, el fomento al empleo, el cuidado del medio ambiente, el estímulo a la cultura y la identidad locales y la equidad de género. En consecuencia, la agenda de las políticas públicas locales se amplía y se hace más compleja e integradora.

La primera ronda de elaboración de los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) en los municipios se llevó a cabo mayoritariamente sin considerar ni la participación equitativa de las mujeres ni la inclusión de un enfoque de género. En el proceso de renovación de esos planes, sin embargo, se está notando un mayor impulso para tomar en cuenta el enfoque de género, alentado por una mayor participación de las representantes de las organizaciones de mujeres en los procesos locales, particularmente en el Presupuesto Participativo. Estos procesos también han dado lugar a esfuerzos por garantizar la participación equitativa de las mujeres en el Presupuesto Participativo a través de la aprobación de ordenanzas.

Además, varios gobiernos locales empezaron a aprobar Planes de Igualdad de Oportunidades (PIO), algunos incluso antes de que se dieran las normas nacionales. Es el caso de Villa El Salvador, donde se está ejecutando el segundo PIO 2009-2021, y el de Puente Piedra en el 2008. También se están dando ordenanzas para incorporar el enfoque de igualdad en los planes municipales, como en San Martín de Porres (2010).

El siguiente paso, que implica un reto significativo para la gestión local, es la incorporación de presupuestos sensibles al género. De nuevo, Villa El Salvador es el distrito que ha asumido este reto, aunque el proceso es largo y difícil, pues implica cambiar la antigua manera de operar el presupuesto, que no se enfocaba en los resultados.

A la base de estos avances siempre es posible identificar grupos de mujeres organizadas y otros sectores de la sociedad civil que impulsan agendas locales de género³ que permiten organizarse y definir lo que quieren lograr, y que desarrollan labores de incidencia política tendientes a incorporar sus temas de agenda y vigilancia ciudadana para dar seguimiento a la aplicación de las normas aprobadas.

UNA ESTRUCTURA LOCAL CON ENFOQUE DE GÉNERO

Como en el caso de las políticas, ha sido desde Beijing 1995 que se propone la creación de oficinas dentro de la estructura del Estado a cargo de los temas de equidad. Aunque las municipalidades eran todavía percibidas como espacios para la gestión de servicios urbanos, la presencia de las organizaciones de mujeres, sobre todo en los distritos de alta concentración urbana, acompaña el lanzamiento del Programa del Vaso de Leche en la Municipalidad de Lima, conducida por Alfonso Barrantes Lingán, que hizo de él una de las primeras experiencias de manejo compartido de un programa público con las organizaciones de mujeres. Las dependencias municipales de este Programa fueron los primeros espacios a través de los cuales las mujeres organizadas colocaron sus demandas.

En la segunda mitad de la década de 1990, a partir del impulso aportado por la creación del Ministerio de la Mujer (antes PROMUDEH y ahora MIMDES), uno de los temas recogidos por la agenda feminista fue la lucha contra la violencia familiar y sexual, para lo cual se crearon diversos tipos de mecanismos. La puesta en marcha de las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescen-

te (DEMUNA) ha abierto la oportunidad para empezar a trabajar los temas de violencia familiar.⁴

Un caso que merece ser resaltado es la Casa Refugio de la Mujer de la Municipalidad Provincial de Chimbote-Santa, que no hay que confundir con otras como las Casas de la Mujer de Chorrillos (que brinda servicios de salud) y la de Barranco (que ofrece capacitación).

Las mujeres también están participando cada vez más en espacios como los Consejos de Coordinación Local (CCL), los Comités de Vigilancia del Presupuesto Participativo y las Juntas Vecinales. Pero el trabajo más difícil es incorporar el tema en la estructura central de las municipalidades.

Como paso previo, y también con participación decidida de la sociedad civil, en varios distritos y provincias se han creado Mesas por la Equidad de Género como espacios de diálogo entre autoridades, funcionarios y representantes de la sociedad civil, en la mayoría de casos para impulsar la aprobación de los PIO y la creación de espacios para trabajar por la equidad de género en la estructura municipal. Algunos ejemplos en este sentido son la creación de la Subsecretaría Distrital para la Mujer en Villa María del Triunfo (2006) y el Programa de Promoción a la Mujer y de Igualdad de Oportunidades en Villa El Salvador (2009).

COMENTARIOS FINALES

Es claro que en el proceso por lograr una gestión local con equidad de género, no es suficiente el incremento del número de mujeres regidoras. Además de garantizar que la agenda que lleven estas mujeres a su gestión incorpore los temas de equidad de género, es necesario mantener una combinación de soporte y presión desde la sociedad civil, para conseguir que los gobiernos locales vayan incorporando los temas de la agenda de género local en los PDC y los Planes Operativos Institucionales, y que esto se traduzca en los presupuestos.

Como se ha visto, el último paso parece ser la apertura de oficinas que se hagan cargo de garantizar que estas prioridades queden instaladas en la gestión local, obligando a las autoridades entrantes en cada administración a cumplirlas. **■**

3 Aunque algunas experiencias incluyen a varios distritos, como es el caso de Lima Sur (Villa El Salvador, Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores y Lurín).

4 La apertura de los Centros de Emergencia Mujer, aunque conducidos por el MIMDES, en las provincias sobre todo, ha generado posibilidades de trabajo coordinado para enfrentar el tema de la violencia contra la mujer.