



# Capítulo 12

## La descentralización y la igualdad de género

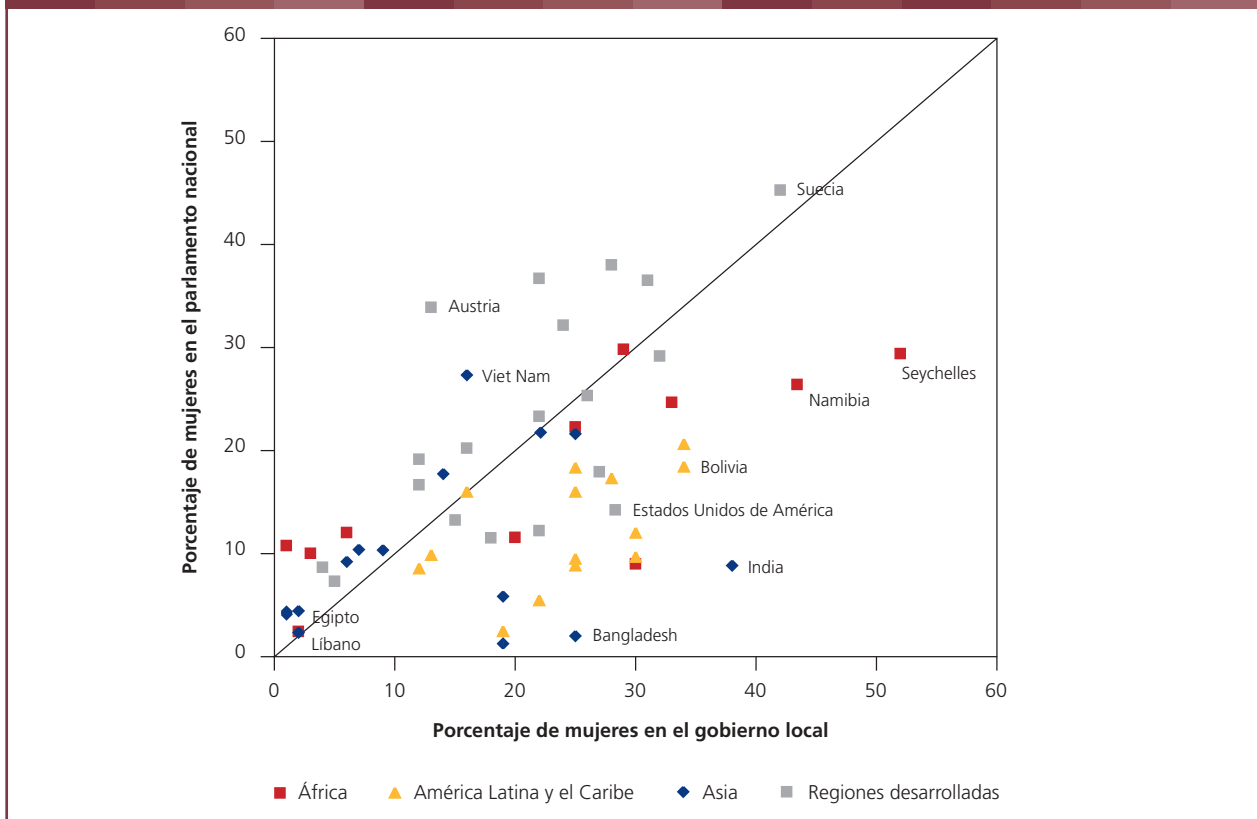
Desde el decenio de 1990, un objetivo importante de la reforma de la gestión de gobierno ha sido el fortalecimiento del gobierno local por medio de la transferencia de poderes, recursos y responsabilidades a los concejos municipales y otros órganos administrados localmente. La intención es mejorar la calidad y eficiencia de los servicios, fortalecer la administración fiscal, destacar el desarrollo del sector privado y aumentar la participación local en los procesos de toma de decisiones.<sup>1</sup> Se espera que con la descentralización se generen esos resultados pues, estando el gobierno más cerca de los ciudadanos, éstos tendrán más interés en la manera como se gastan sus impuestos y someterán a un escrutinio más firme las acciones de sus representantes locales de lo que lo harían con aquellos que trabajan ocultos en la capital, haciéndolos responsables de las necesidades locales.

Esta parte del programa de reforma ha estado más abierta que las otras a la participación activa de las mujeres, tanto como concejalas locales electas y como usuarias de los servicios gubernamentales. En general se espera que las mujeres, junto con los grupos de bajos ingresos y otros grupos socialmente marginados, se beneficien de la rendición de cuentas y del mejoramiento en la prestación de los servicios que el gobierno, dada su cercanía, debería suministrarles. Esto es de particular relevancia cuando los programas sociales importantes para los grupos de población en desventaja han de ser desarrollados y administrados localmente, como los de asistencia pública sanitaria, enseñanza primaria, generación de empleo e ingresos, regeneración de barrios bajos, y servicios de agua y saneamiento a bajo costo.

El gobierno local también se considera como un foro de aprendizaje político significativo para las mujeres. Los obstáculos para que ingresen al gobierno (tales como la necesidad de viajar y pasar tiempo lejos del hogar, así como de disponer de ingresos suficientes, un grado razonable de educación, experiencia en la competencia política y conexiones sociales), son menores al nivel local. Asimismo, se supone que el gobierno local atrae a las mujeres participantes por lo significativo de su función como suministrador de servicios básicos para la comunidad; se cree que al comprometerse ellas en la administración informal de la comunidad, adquieren capacitación como planificadoras y administradoras locales.<sup>2</sup> Además, las innovaciones institucionales para ampliar la participación local en la toma de decisiones, tal como ha sucedido con las nuevas disposiciones presupuestarias participativas en el Brasil y otros lugares, también pueden proporcionar a las mujeres más incentivos y mejores oportunidades para involucrarse en el debate público.

El decenio de 1990 fue testigo en todo el mundo de varias innovaciones legales y constitucionales diseñadas para destacar la participación de la mujer en el gobierno local, como el sistema de cuotas y otras medidas para asegurar que las mujeres ocuparan cargos a este nivel. Dichas innovaciones fueron apoyadas y promovidas por la Unión Internacional de Autoridades Locales, que en 1998 emitió una Declaración Mundial sobre las Mujeres en el Gobierno Local, para alentar el apoyo nacional a la acción afirmativa a nivel local. La conclusión que se deriva del análisis de algunas de estas experiencias es que, efectivamente, se requieren medidas específicas de ingeniería institucional tanto para alentar la participación de las mujeres en el

**Gráfica 12.1 Mujeres en el gobierno local y en parlamentos nacionales, 2004**



Fuentes: UCLG 2003; Drage 2001; Svara 2003; OSKa 2002; Namibian 2004; Evertzen 2001; División de Estadística de las Naciones Unidas 2004.

gobierno local como para hacer que este último rinda cuentas al electorado femenino. La participación de la mujer en el gobierno local no hará que sus instituciones respondan más a las necesidades de las mujeres salvo que se adopten medidas para asegurar que éstas no sean capturadas por las élites patriarcales.

## LA PREPONDERANCIA DE LAS MUJERES EN EL GOBIERNO LOCAL

No es posible obtener datos comparables a nivel mundial sobre la participación de la mujer en el gobierno local. La Unión Internacional de Autoridades Locales no ofrece ese tipo de

información; la variación tan amplia en la demarcación de los gobiernos subnacionales hace que difícilmente sean comparables. No obstante, utilizando los datos registrados por cada país para una encuesta aplicada en 2003 por la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), una red mundial de apoyo a los gobiernos locales, se puede obtener una impresión parcial de las proporciones actuales de mujeres en el gobierno local (véase la gráfica 12.1).

Estos datos muestran que, con excepción de América Latina, en ninguna región del mundo hay una proporción consistentemente más alta de mujeres en los concejos locales que en los parlamentos nacionales. La encuesta mostró que la proporción promedio de mujeres en concejos locales de los 52 países que aportaron información era tan sólo del 15 por ciento<sup>3</sup>, cifra que

no difiere del promedio mundial de mujeres en parlamentos nacionales; y que, en las posiciones de liderazgo, las proporciones de mujeres eran más reducidas aún: por ejemplo, el cinco por ciento de los alcaldes de las municipalidades de América Latina eran mujeres.<sup>4</sup> En muchos de los casos donde hay más mujeres en el gobierno local que en el nacional, ello se debe a que a nivel local se ha aplicado el sistema de cuotas u otras medidas de acción afirmativa, pero no así, o no en la misma medida, a nivel nacional. Estos son los casos de Namibia, Uganda, India, Pakistán, Bangladesh, Francia y muchos países latinoamericanos.

La implicación que se deriva de esta información es que el gobierno local no necesariamente es una arena atractiva y positiva para la participación de la mujer, tal como se esperaba, o que todavía falta tiempo para que así sea. Incluso puede darse de que, al contrario de lo que se piensa convencionalmente, en algunos contextos las mujeres se enfrenten de hecho a un número de obstáculos más grande en su compromiso político al nivel local que a nivel nacional, debido a la intensidad de las normas patriarcales locales.

## EXPERIENCIAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA POR PAÍSES

La mayoría de los países con medidas para promover la presencia de la mujer en los parlamentos nacionales las tienen también al nivel del gobierno local. Algunos Estados han utilizado el nivel local para experimentar antes de aplicar la acción afirmativa a nivel nacional. El Decreto de Autoridades Locales de Namibia de 1992 requirió que, dependiendo de las dimensiones de la autoridad local, entre una tercera parte y la mitad de los candidatos de las elecciones locales fueran mujeres; el éxito de esta medida tuvo como consecuencia que algunos partidos adoptaran el sistema de cuotas voluntarias a nivel nacional.<sup>5</sup>

En otros contextos, la acción afirmativa a nivel local ha quedado relegada más bien a un segundo término, tanto por parte de la administración nacional como del movimiento de mujeres, debido a que se ha dado mucha atención a mejorar el índice de participación de estas últimas en las asambleas

nacionales. En Sudáfrica, por ejemplo, los resultados relativamente insuficientes que obtuvieron las mujeres candidatas en las primeras elecciones locales suscitaron la acción de la sociedad civil y cambios legislativos para mejorar la participación de la mujer en las elecciones futuras. Aunque el activismo de las mujeres había sido el más firme a nivel local durante la lucha contra el apartheid, la democratización atrajo a muchas de las activistas locales a participar en el gobierno nacional, debilitando su participación a nivel local.<sup>6</sup>

El argumento en pro de las medidas de acción afirmativa a nivel local se refuerza al considerar los deficientes resultados electorales de las mujeres en las elecciones locales y otras elecciones subnacionales que carecen de tales medidas. En Namibia son evidentes los resultados contrastantes en los diversos sistemas electorales. Tanto para el concejo local como para las elecciones nacionales, se utiliza un sistema de representación proporcional, con cuotas formales e informales de candidatas femeninas. Para las elecciones regionales a la cámara alta, el Consejo Nacional recurre al sistema de un sólo miembro, con pluralidad simple y sin acción afirmativa. Las cifras de mujeres electas muestran diferencias notables. En las elecciones de autoridades locales celebradas en 1992, el 32 por ciento de quienes resultaron electos fueron mujeres, cifra que se elevó al 41 por ciento en la convocatoria de 1998. A nivel nacional, el principal partido político, la Organización Popular del África Sudoccidental (SWAPO, en sus siglas en inglés), aplicó cuotas formales, con el resultado de que la proporción de mujeres parlamentarias aumentó del ocho por ciento en 1989 al 29 por ciento en 2003. Sin embargo, en las elecciones regionales sólo el tres por ciento de quienes resultaron electos al Consejo Nacional en 1992 eran mujeres, elevándose tan sólo al cuatro por ciento en 1998.<sup>7</sup>

En Sudáfrica, el sistema de representación proporcional de lista cerrada que tuvo tanto éxito para colocar mujeres en puestos nacionales en 1994, 1998 y 2004, no se aplicó totalmente en las elecciones a los concejos locales. Sólo el 40 por ciento de los cargos locales son elegidos mediante el sistema de representación proporcional; para el resto se aplica un sistema por distritos con un solo representante por distrito, en el que el ganador se decide por pluralidad simple. El Congreso Nacional

Africano (CNA) no aplicó la cuota nacional del 30 por ciento de mujeres en su lista de candidatos para las primeras elecciones al gobierno local en 1995; tampoco lo hicieron los otros partidos. Como resultado de ello, sólo el 19 por ciento de los concejales locales electos fueron mujeres. En el año 2000 las mujeres lograron resultados mucho mejores, gracias a una disposición del Decreto de Estructuras Municipales que exhortaba a los partidos a garantizar que la mitad de los candidatos de sus listas fueran mujeres, en tanto que estas últimas también compitieron con mayor éxito por los escaños por distrito, captando el 28 por ciento de todos los escaños del gobierno local.<sup>8</sup>

## Sistemas de reserva

En las elecciones para el gobierno local en la India, que se basan en el criterio de distritos, se aplica un método diferente de acción afirmativa: se reserva un tanto por ciento de los distritos para la competencia entre mujeres solamente. Una enmienda constitucional de 1992 permitió reservar una tercera parte de los escaños del gobierno local para las mujeres, y además reservó escaños para grupos de castas socialmente excluidas en proporción con su magnitud en la población local. El sistema, diseñado para superar la resistencia social a la participación pública en asuntos locales de los grupos anteriormente excluidos, ha sido celebrado por su éxito al colocar cerca de un millón de mujeres en el gobierno local en todo momento. El sistema, sin embargo, tiene algunos inconvenientes. La ubicación territorial de los distritos en donde se aplica el sistema de reserva es rotativa y cambia después de cada elección, y esto puede desalentar a los partidos de invertir en las habilidades políticas de las mujeres. Éstas también pueden ser vistas como participantes a corto plazo en la política: después de un sólo período electoral en que opera el sistema de reserva, el distrito correspondiente retorna al sistema de competencia abierta y la mujer que haya obtenido representación por lo general tiene pocas oportunidades de ser reelecta. Pero puesto que una parte del electorado está obligada a votar por mujeres y a ser representada por alguna de ellas, las actitudes hacia su participación deberían cambiar con el tiempo.

Un método alternativo de reserva es el que se ha utilizado en Uganda, donde, según el Decreto de Gobierno Local de 1997, el 30 por ciento de los escaños del concejo local se reserva para mujeres solamente. Pero estos son escaños adicionales, no una porción de los ya existentes. Se establecen distritos nuevos para que las mujeres los representen, producto de una amalgama de dos o tres distritos ya existentes, y de esta manera se multiplica al menos por dos el tamaño del electorado representado por mujeres en comparación con el que correspondería a los representantes de los distritos regulares. En vez de dar a las mujeres una ventaja en la competencia política con los hombres, se crea un espacio público nuevo ocupado exclusivamente por mujeres. Las elecciones para los escaños de mujeres se llevan a cabo alrededor de dos semanas después de las elecciones de distrito. En las elecciones locales de 1998, la fatiga e irritación de los votantes con este procedimiento prolongado dio como resultado una incapacidad para lograr quórum en las elecciones de mujeres por todo el país. Después de varios intentos de repetir el sufragio, se tuvieron que aceptar los resultados de una escasa participación en la votación.<sup>9</sup> Esto socavó la legitimidad y credibilidad de las mujeres de Uganda como concejales locales. El sistema socavó también sus esfuerzos para competir con los hombres por los escaños en las elecciones de distrito normales. Los votantes les dijeron que les llegaría su turno en las elecciones especiales de mujeres.<sup>10</sup>

## RESISTENCIA DE LAS AUTORIDADES TRADICIONALES

Uno de los factores importantes que inhiben la participación de la mujer en los sistemas locales de gestión de gobierno es la persistencia de instituciones tradicionales encargadas de los asuntos comunitarios, así como el papel que anteriormente tenía (o más bien no tenía) la mujer en ellos. Cuando las élites locales dominan los sistemas existentes, es probable que la descentralización las refuerce, sin perspectivas muy prometedoras para las mujeres. A menudo las élites locales provienen de los grupos que han controlado el poder tradicionalmente, por

ejemplo, autoridades tribales, consejos religiosos o de ancianos en los clanes. Con frecuencia estos grupos estaban formados o eran cooptados por las autoridades coloniales a fin de extender su poder sobre los asuntos de la comunidad y extraer ingresos o fuerza de trabajo para realizar obras públicas. Sus papeles tradicionales consistían en emitir juicios relacionados con la vida familiar y la propiedad, incluyendo la aprobación o no de las uniones matrimoniales, la asignación de obligaciones para atender a viudas y huérfanos, y la resolución de disputas por la tierra. La persistencia de estos mecanismos de autogobierno por parte de la comunidad se deriva del respeto y la legitimidad de que gozan a nivel local.<sup>11</sup>

Estas instituciones, llamadas a menudo de “adscripción” o de “primer nivel”, son la fuente de normas sustantivas que siguen siendo sumamente significativas para quienes participan en ellas, permitiéndoles sobrevivir cuando las instituciones formales caen en decadencia o en el descrédito. Cuando prevalecen el conflicto y la perturbación social, dichas instituciones de adscripción pueden mantenerse como la única fuente de autoridad funcional. Controlan también el acceso a los recursos, lo cual es importante: tierra, agua y medios de vida; a los mecanismos de arbitraje sobre disputas; y a servicios informales tales como educación y salud. Todos ellos son fundamentales para la supervivencia de las personas cuyas posibilidades de empleo y acceso a los servicios administrados por el gobierno se están reduciendo, y cuando, además, los servicios y las comodidades básicas están siendo comercializadas. En la mayor parte del mundo, las instituciones de autoridad tradicional son sumamente patriarcales, ofrecen poco espacio para el ejercicio independiente de autoridad por parte de las mujeres (y, además, excluyen a la juventud y a quienes están socialmente en desventaja). Condicionan la participación de la mujer según sean las políticas y preferencias de gasto de las jerarquías masculinas.

La devolución de los poderes formales políticos y administrativos al nivel local puede revitalizar esos sistemas y concederles una nueva oportunidad. Es usual que el jefe local o el grupo de familias terratenientes gobernante asuma posiciones de liderazgo o ejerza un control a base de patronazgo sobre los concejales electos. Su continuidad en el poder puede ser resultado de esfuerzos intencionales, cuando los gobernantes tradicionales políticamente

poderosos exigen un espacio de protección a su propia autoridad, para seguir ejerciendo sus funciones tradicionales en áreas tales como imposición del orden y seguridad a nivel local así como en la jurisdicción sobre las pequeñas disputas locales.

## Experiencias en la India

En el gobierno local de la India, donde, como ya se mencionó, el sistema de reserva de cargos en el gobierno local se aplica a las mujeres y a los representantes de castas y tribus reconocidas legalmente, los antiguos mecanismos de autoridad pueden operar de manera indirecta. En un estudio sobre las mujeres electas para los concejos locales de Bengala Occidental, se encontró que el 17 por ciento de las mujeres que ocupaban escaños reservados estaban casadas con hombres que anteriormente habían ocupado ese mismo escaño, en contraste con tan sólo el dos por ciento de mujeres que ocupaban un escaño abierto, no reservado.<sup>12</sup> En otro estudio sobre mujeres concejales en su primer período en el cargo después de que se estableciera el sistema de reserva en Rajasthan, Madhya Pradesh y Uttar Pradesh, se encontró que una tercera parte de esas mujeres estaban remplazando a sus maridos e hijos.<sup>13</sup> Así, algunas mujeres con cargos actúan como apoderadas de líderes masculinos influyentes en la localidad, quienes, si no fuera porque esos distritos están reservados para mujeres, ocuparían ellos mismos dichos cargos.

Se han hecho intentos semejantes para evitar que determinados miembros de determinadas castas y tribus ocupen escaños en los concejos o sean electos como *sarpanch* (presidentes de concejo); cuando este cargo está reservado, los grupos de liderazgo tradicional a menudo se aseguran de que su propio candidato sea “elegido”. La prevalencia de estos métodos de “política por medio de apoderados” han retrasado la erosión de los sistemas tradicionales de poder y patronazgo local.<sup>14</sup> Las campañas siguen girando no en torno a los programas y las políticas, sino a apelaciones a la lealtad a la casta y a la comunidad.<sup>15</sup> A las mujeres concejales rutinariamente se les puede negar el acceso a los registros, al conocimiento de las cuentas e incluso el derecho a sentarse junto con los miembros masculinos del concejo. En Rajasthan, donde el sistema patriarcal tradicional está

profundamente arraigado, ha habido casos en los que las concejales y las *sarpanches* (presidentes de concejo local) se pierden de participar en las reuniones del concejo debido a que no se les informa de su celebración y, por lo tanto, pueden ser despedidas del cargo por no asistir a varias reuniones consecutivas. Las mociones de confianza han desbancado a varias de las mujeres *sarpanches* de casta más baja en Rajasthan, uno de cuyos casos es el que se describe en la casilla 12.1.

No sólo es posible que las mujeres concejales sean silenciadas o menoscabadas, sino que se pueden rechazar las propuestas y políticas de equidad entre el hombre y la mujer presentadas a nivel estatal o nacional. En 1995, los *sarpanches* del bloque Bassi, también en Rajasthan, aprobaron por unanimidad una resolución de condena de las *saathins* (palabra que significa “amiga”), las mujeres trabajadoras del Programa de Desarrollo de la Mujer

establecido por el estado. Se esperaba que las *saathins* crearan una conciencia crítica sobre las relaciones de género entre las mujeres campesinas, y no que se ciñeran solamente a suministrar recursos para el desarrollo. Por lo tanto, su labor fue controvertida en una sociedad tan conservadora, y provocó un boicot por parte de los *sarpanches* de Bassi. Esto, a su vez, suscitó la observación siguiente: “Mientras los *sarpanches* del tipo de Bassi continúen dominando los *panchayats*, las mujeres miembros serán ignoradas o aun acosadas si se atreven a oponerse a los patriarcas masculinos de sus aldeas”.<sup>16</sup> Desde la época de esos incidentes, ha habido progresos en el ejercicio de influencia por parte de las concejales y las *sarpanches*; ellas han sido capaces no solamente de articular las preferencias de las mujeres locales en lo que se refiere a servicios, sino a cambiar las prioridades del gasto en algunas áreas.

### Casilla 12.1 Expulsión de una líder de mujeres rajasthani

Chaggibai fue elegida *sarpanch* del *panchayat* (concejo) de Rasulpura en 1995, cargo que en este caso no sólo estaba reservado para una mujer sino para una miembro de una casta o tribu legalmente reconocida. Chaggibai era miembro del grupo tribal bhil, y los que la exhortaron para que compitiera por el cargo eran miembros de la casta de élite rawat, que representaba más del 60 por ciento de la población en este electorado rajasthani.

Mujer de mente independiente, Chaggibai tenía educación, había trabajado como administradora de escuela y era conocida en la región como participante en el programa a nivel nacional *Mahila Smakhya* (Igualdad de la Mujer) y, por lo tanto, constituía una opción sorprendente como candidata por delegación de poder. Pero hacía tiempo que se había separado de su marido y, por lo tanto, se la veía como alguien más fácil de manipular que una mujer casada.

En la primera asamblea de la aldea después de que fuera elegida, el hombre fuerte de la casta rawat en la localidad (quien siempre había controlado el concejo local desde los confines de su casa), rehusó permitir que Chaggibai hablara. Ella había reunido en asamblea a más de 400 mujeres y personas de las castas y tribus reconocidas legalmente, pero a todos se les ordenó que se fueran a casa. Durante los meses siguientes, Chaggibai movilizó a los grupos más desamparados de la comunidad para que apoyaran los esfuerzos que ella estaba realizando. Sostuvo encuentros abiertos para discutir los planes de desarrollo locales, inició proyectos de construcción relacionados con el alcantarillado, escuelas y caminos, y se encargó de que se terminara de construir el edificio del concejo a fin de poder realizar en él las sesiones abiertas.

Cuando Chaggibai encabezó manifestaciones de mujeres locales en contra de una tienda de venta ilegal de bebidas alcohólicas administrada por el *sarpanch* adjunto, los líderes de la comunidad rawat contraatacaron, le cerraron con llave las puertas de la oficina del concejo, escondiendo los archivos que contenían las transacciones ilícitas, y trataron de asaltarla. Subsecuentemente, nueve de los 12 miembros del concejo, incluidas dos mujeres, se reunieron en privado y acordaron retirar el voto de confianza a Chaggibai.

El caso de Chaggibai fue adoptado por la Unión Popular para las Libertades Civiles (PUCL, en sus siglas en inglés) y por el movimiento de mujeres de Rajasthan y se hizo una petición ante la Corte Superior de Jaipur para que no se la retirara del cargo. Sin embargo, éste nunca se le restituyó. Varios años después, Chaggibai comentó que: “Ellos sencillamente no podían tolerar a una mujer, y menos a una bhil. Si yo hubiera sido su títere, como esperaban que fuera, nada de eso me habría sucedido.”

Fuentes: Weaver 2000; S.B. *Civil Writ Petition de 1998*.

## Experiencias en Sudáfrica

En Sudáfrica se han asignado poderes directos a algunos órganos tradicionales, ya sea en competencia con los concejos locales elegidos democráticamente o bien directamente por sobre de estos. Bajo el régimen de los blancos, el gobierno indirecto en los territorios designados por el *apartheid* para los negros se delegaba en las autoridades tribales para ayudar a contener y despolitizar a la población rural. Cuando el régimen del *apartheid* concluyó, esas autoridades se resistieron ferozmente a perder el poder local considerable que habían acumulado.<sup>17</sup> Tanto ellos como las asociaciones conservadoras de los afrikáner han maniobrado subsiguientemente para conservar tanta autonomía local como les fuera posible. Uno de los desafíos de la democratización de Sudáfrica con posterioridad al *apartheid* ha sido la reducción de las divisiones raciales y étnicas que anteriormente se explotaban para ayudar a mantener el control político.

La reorganización del gobierno local en Sudáfrica ha avanzado en varias etapas difíciles desde las primeras elecciones al gobierno local que hubo en 1995-96. Primero se efectuó la integración de las zonas racialmente segregadas a fin de terminar con la distribución sesgada de bienes y servicios públicos. Los miembros de la clase media blanca que pagaban impuestos en las ciudades fueron los que más se opusieron, pero los líderes tradicionales también se negaban cuando las nuevas fronteras municipales cruzaban los distritos rurales y el terreno tribal.

La necesidad de reconciliar las demandas de varios grupos de intereses condujo hacia una negociación extensa y a la incertidumbre entre 1994 y 2000 acerca de las maneras como debería constituirse el gobierno local. Los líderes tradicionales aprovecharon este período para afianzar su ya de por sí considerable influencia a nivel local.<sup>18</sup> En el año 2000, las autoridades tradicionales representadas por el Congreso de Líderes Tradicionales de Sudáfrica (Contralesa), y apoyadas por partidos políticos poderosos sustentados en la identidad étnica, como el partido Inkatha (*Inkatha Freedom Party*, IFP) de Kwa-Zulu Natal, exigieron que se les reservara el 50 por ciento de los cargos de autoridad local, en respuesta a la oferta del gobierno del CNA del 10 por ciento. El acuerdo de compromiso fue de un 20 por ciento reservado para los líderes hereditarios, lo cual por definición excluía a las mujeres.

A las autoridades tradicionales no electas no sólo se les da espacio en los concejos locales, sino que en algunas zonas donde los sistemas de suministro estatal de servicios son endebles, se les ha designado como guardianes del acceso a los bienes públicos clave. Los nuevos “centros de desarrollo tradicionales” promovidos por el Gobierno están presididos por los caciques locales y simultáneamente prestan servicios de pago de pensiones, de sensibilización en relación con el VIH/SIDA y de asesoría para pequeños negocios, además de proporcionar sitios para clínicas móviles. Bien puede ser el caso que en las zonas rurales más remotas, donde el aparato de administración pública es reducido, los mecanismos tradicionales constituyen el único medio efectivo de suministrar estos servicios. Una observadora ha comentado: “Es irónico que el gobierno más cercano al pueblo se dé en el contexto de un sistema dominado por estructuras patriarcales no elegidas. La ráfaga de compromisos dirigidos a aplacar a los líderes tradicionales... a su vez ha reducido el acceso y la posición de las mujeres rurales, al elevar la jefatura hereditaria a una posición privilegiada y protegida dentro de la gestión del gobierno local”.<sup>19</sup>

## INNOVACIONES INSTITUCIONALES SUSCEPTIBLES A LA DISTINCIÓN POR GÉNERO EN EL GOBIERNO LOCAL

Dondequiera que el acceso de la mujer al gobierno local ha sido promovido con medidas de acción afirmativa, las organizaciones no gubernamentales (ONG) se han apresurado a ofrecer programas de capacitación a fin de formar mujeres líderes capaces de comprometerse en la toma local de decisiones. Estos programas constituyen una aportación valiosa para que las concejalas puedan hacer valer sus derechos y analizar las políticas; pero es necesario complementarlos con un programa afín de reorientación institucional. Un programa mínimo de reforma institucional en el gobierno local destinado a ampliar las facultades de las mujeres concejalas debería incluir lo siguiente:



- sistemas para asegurar que la opinión de las mujeres y otros grupos socialmente marginados sea ponderada de manera efectiva en relación con los intereses de grupos más poderosos
- salvaguardas para el gasto destinado a programas sensibles a la pobreza y a la distinción por razón de sexo
- medios efectivos para permitir la participación de las concejalas y las mujeres residentes locales en la elaboración del presupuesto, en la planificación y en la aplicación de auditorías, para vigilar que los fondos que hayan sido destinados a lograr la equidad entre el hombre y la mujer y a reducir la pobreza sean gastados adecuadamente
- incentivos para alentar a los burócratas y a los funcionarios electos a que respondan a los intereses de los grupos en desventaja y de las mujeres.

En cualquier programa de este tipo se supondría que la descentralización habrá transferido a las autoridades locales un cierto grado de autonomía financiera, acceso a ingresos suficientes como para que su utilización repercuta en el desarrollo local, y poderes de planificación. Sin embargo, éste podría no ser el caso. Los gobiernos locales tienen acceso al ingreso proveniente de fuentes locales (tales como impuestos, pago por servicios y aranceles), así como de otras fuentes (donaciones del gobierno estatal o central y, algunas veces, de ayuda externa); pero hay una variación tremenda entre los distintos países y entre los estados federales en los niveles de ingreso de que gozan los gobiernos locales. En muchos casos, su poder de toma de decisiones sobre el gasto local está restringido severamente. Los gobiernos locales varían también en cuanto a sus respectivos mandatos para diseñar sus planes de gasto en servicios locales, comodidades básicas y programas sociales. Varía también considerablemente el grado de control que las autoridades locales ejercen sobre el personal de menos categoría de los ministerios principales.

## AYUDANDO A QUE LA VOZ DE LA MUJER SE ESCUCHE

En todo el mundo varía mucho el grado en que los gobiernos locales reconocen la participación desigual de las mujeres y otros grupos marginados, así como lo que se intenta hacer para compensarlas. En el sistema de gobierno local de la India, la *gram sabha* o asamblea de aldea constituye el espacio adecuado para participar en la planificación. Los estados indios difieren en sus reglamentos de membresía y quórum para estas asambleas, pero algunas de ellas han tratado de remediar los déficits de participación de la mujer. En Madhya Pradesh, el quórum en las reuniones de la *gram sabha* no se logra a menos que una tercera parte de las personas presentes en la asamblea sean mujeres. En Rajasthan, una estipulación semejante requiere que las mujeres estén presentes en la asamblea de la aldea en la misma proporción que tengan en la comunidad local, esto es, por lo menos un 50 por ciento.

Es posible que las mujeres estén presentes en los concejos y en las asambleas de aldea pero que, sin embargo, no se sientan con libertad para expresar sus puntos de vista. El estado indio de Kerala ha instituido medidas adicionales para obtener los puntos de vista de las mujeres sobre la planificación local. Cerca del 10 por ciento del presupuesto local se aparta para el “Desarrollo de la mujer”, y las decisiones sobre la asignación de esos fondos las toman comités compuestos enteramente por mujeres en la reunión anual especial de planificación de la *gram sabha*. Hay una medida más diseñada para que los foros de planificación local sean menos intimidatorios y más accesibles para las mujeres. Se ha otorgado reconocimiento legal a asambleas más reducidas, tanto a nivel de distrito como entre unidades de barrio más pequeñas aún, de cerca de 50 hogares. De alguna manera, estas son más adecuadas para la participación de las mujeres que las asambleas más grandes de las *gram sabhas*; son menos intimidatorias y en ellas se tratan problemas específicamente locales, por lo que permiten que las mujeres tengan un papel más activo en la toma de decisiones.



## Inspección del gasto local

En los procesos de descentralización que tienen lugar por dondequiera, la función o el poder más débilmente institucionalizado es el de vigilar y realizar auditorías sobre el gasto local. En la India, en la ley de gobierno local de cada estado se ha estipulado que la asamblea de aldea tenga alguna función de vigilancia sobre el *panchayat* de la comunidad. En la mayoría de los estados, a las asambleas comunitarias se les asigna autoridad *de jure* para examinar las declaraciones anuales de las cuentas e informes de auditoría. Pero esa función de auditoría es vaga: no se afirma el poder de las asambleas comunitarias para realizar una verdadera auditoría mediante la certificación del gasto público o para asegurar que los acuerdos financieros sean adecuados. Por ello, se conocen pocos casos en los que la *gram sabha* desafíe seriamente las decisiones sobre el gasto.

En las municipalidades del Brasil se ha desarrollado un enfoque más estructurado sobre la participación en la revisión del gasto. Dicho enfoque fue pionero en 1988, cuando el *Partido dos Trabalhadores* (PT) instituyó la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto municipal en Porto Alegre y en Belo Horizonte. Este tipo de iniciativa proporciona a las asociaciones vecinales de ciudadanos injerencia directa sobre cómo deben gastarse los fondos locales. Sus funciones como inspectoras de la ejecución de obras públicas y de los gastos están institucionalizadas. El ejercicio de elaboración del presupuesto anual involucra a la representación ciudadana a través de comités sectoriales en cada barrio, a fin de establecer prioridades de gasto para servicios tales como caminos pavimentados, desagües, alcantarillado y construcción de escuelas. Cada año se celebran dos magnas asambleas abiertas a todo el público, una para revisar el gasto ejercido con el presupuesto del año anterior y otra para elegir a los representantes de cada zona urbana ante el Consejo de Presupuesto Participativo. Los miembros de este Consejo, entre los que se incluyen funcionarios municipales de alto rango, son responsables de la recopilación del presupuesto municipal.

Durante el decenio de 1990, la participación en la elaboración del presupuesto generó mucho mayor equidad en la distribución de los fondos públicos.<sup>20</sup> Entre 1989 y 1996 la proporción

de hogares de Porto Alegre que tenían acceso a agua entubada aumentó del 80 al 98 por ciento; la población beneficiada con el sistema de alcantarillado municipal aumentó del 46 al 85 por ciento, y el número de niños inscritos en las escuelas públicas se duplicó.<sup>21</sup> Los niveles de participación popular han aumentado con el tiempo, lográndose que los grupos marginales y anteriormente carentes de poder constituyan al menos la mitad, si no es que más, de los miembros de las asambleas regionales. Sin embargo, las mujeres no están representadas todavía en los máximos los niveles de toma de decisiones de los comités de barrio en los que, por otra parte, ellas dominan.<sup>22</sup>

## Presupuestos basados en el género a nivel local

El análisis de género del presupuesto local es una herramienta nueva que los grupos feministas han puesto recientemente a disposición de las concejalías locales para reforzar sus facultades de gestión. Su aplicación a nivel local está todavía en su infancia, debido en gran parte al hecho de que muchos gobiernos locales dependen de transferencias del centro para financiar los servicios esenciales y, por lo tanto, toman pocas decisiones sobre el gasto de manera independiente. En Uganda y Sudáfrica se intenta hacer un análisis de género del presupuesto local a través de las ONG feministas: el Foro de Mujeres en la Democracia de Uganda y la Iniciativa de Presupuesto de las Mujeres de Sudáfrica.<sup>23</sup> En Sudáfrica se ha logrado algún avance en los esfuerzos de sensibilización sobre la repercusión del gasto gubernamental local en programas relacionados con la mujer. Esto ha implicado informar a las mujeres sobre los ingresos y gastos del gobierno local, y destacar los tipos de asignación de recursos que promueven la igualdad de género.<sup>24</sup>

El análisis de género del presupuesto local ha permitido descubrir una restricción clave para la rendición de cuentas a las mujeres en las zonas rurales: la noción de que estas últimas contribuyen poco a los ingresos fiscales locales y, por lo tanto, no merecen participar significativamente en la determinación de la forma en que se debe realizar el gasto. En Uganda, una forma de impuesto electoral, vestigio del “impuesto por choza”

colonial, se recolecta de los hombres, aunque de hecho los pagos pueden provenir de los ingresos percibidos por las mujeres que forman parte del hogar. Otros métodos para aumentar los ingresos locales, por ejemplo en la recuperación del costo de los servicios, tienen repercusiones específicas para la distinción por razón de sexo. Las cuotas que se cobran a los usuarios de los servicios de salud, educación o suministro de agua afectan a las mujeres si éstas son los miembros de la familia responsables principales de la generación de fondos para pagar los servicios básicos.<sup>25</sup> Las mujeres de bajos ingresos se ven especialmente afectadas por la imposición de licencias e impuestos para la actividad empresarial informal, tales como el comercio callejero o los puestos en el mercado. Aunque en las zonas urbanas africanas las mujeres se consideran a sí mismas como contribuyentes y con derecho a saber cómo se gastan sus impuestos, en las zonas rurales puede ser que las mujeres no se consideren contribuyentes de pleno derecho. Puede ser que no se acepten los esfuerzos de las mujeres para asegurarse de que los impuestos se recauden y se gasten de determinada forma, porque se considere que este ámbito de acción no es de su incumbencia.<sup>26</sup>

Las innovaciones en la gestión local de gobierno deberían permitir que la mujer participe más en las deliberaciones locales, apoyar el tipo de gasto que satisfaga sus necesidades y reconocer la facultad de las mujeres concejales para poner al descubierto los fraudes o defectos a fin de que los gastos se correspondan con los compromisos. Sin embargo, no se ha dado suficiente atención a actitudes que están muy arraigadas entre los burócratas del gobierno local. Los contadores de las aldeas, los funcionarios del catastro, los que están a cargo de los recursos locales de propiedad comunal, tales como los bosques y el agua, tienden a resistirse a la transferencia de autoridad de sus ministerios principales a las concejales locales electas; pueden considerar que son socialmente inferiores, que están mal equipadas técnicamente para tomar decisiones y que están asumiendo responsabilidades que legalmente les correspondan a ellos. En algunos contextos estos funcionarios tratan con especial desdén a las concejales, cuya autoridad ellos pueden socavar al rehusarles su colaboración.

## IMPACTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA TOMA DE DECISIONES A NIVEL LOCAL

A pesar de los importantes obstáculos a la eficacia política local de las mujeres, los experimentos de descentralización en todo el mundo permiten aseverar que las concejales se las arreglan para articular prioridades en la planificación y toma de decisiones local diferentes a las de los hombres. En Rajasthan, las concejales y las líderes han insistido cada vez más en el planteamiento de los puntos de vista de la mujer en asuntos tales como el acceso al agua, al combustible y a la atención de salud.<sup>27</sup> También son muy activas en cuanto a prácticas tales como la privatización ilegal de las tierras comunales por invasión y tala de árboles; a menudo éstas son fuentes importantes de “rentas” ilícitas para los funcionarios *panchayat*. La evidencia proveniente de unas cuantas *panchayats* integradas por mujeres en Maharashtra, Karnataka, Madhya Pradesh y Bengala Occidental muestra que las mujeres han incorporado cambios en el gasto local, dando prioridad a la transferencia de tierras a la mujer, los problemas de suministro de agua y la dotación de sanitarios para mujeres en las zonas de las castas consideradas inferiores.<sup>28</sup>

Dos estudios sistemáticos sobre la relación entre las prioridades planteadas por las mujeres y las pautas efectivas de gasto en los concejos de aldea dirigidos por mujeres en Bengala Occidental y Rajasthan, permiten sugerir que, a pesar de los obstáculos a que puedan enfrentarse en términos de educación y experiencia previa, y el prejuicio de la debilidad de su liderazgo, su presencia repercute verdaderamente en las decisiones sobre políticas.<sup>29</sup> En estos estudios se encontró que hay una vinculación muy clara entre las prioridades de gasto planteadas por las mujeres (agua potable y caminos) y el cambio en los niveles de gasto, tal como muestra la gráfica 12.2. En los dos estados mencionados, las mujeres manifestaron mayor interés que los hombres en las instalaciones de agua potable, y se modificó el gasto (aunque sólo un poco en el caso de Rajasthan) para reflejar estas prioridades. En otro estudio, esta vez sobre la calidad de los servicios bajo la supervisión de los *panchayats* dirigidos

por mujeres, se encontró que los servicios de suministro de agua potable eran generalmente mejores, y que era menos probable que las mujeres concejales exigieran sobornos a los contratistas. Desgraciadamente, en el estudio se encontró también que era menos probable que los residentes de estos *panchayats* estuvieran satisfechos con el servicio.<sup>30</sup> Aun cuando las medidas objetivas demostraron la superioridad de los concejos dirigidos por mujeres en el suministro de determinados servicios, dichos concejos estaban sujetos a normas severas de comportamiento.

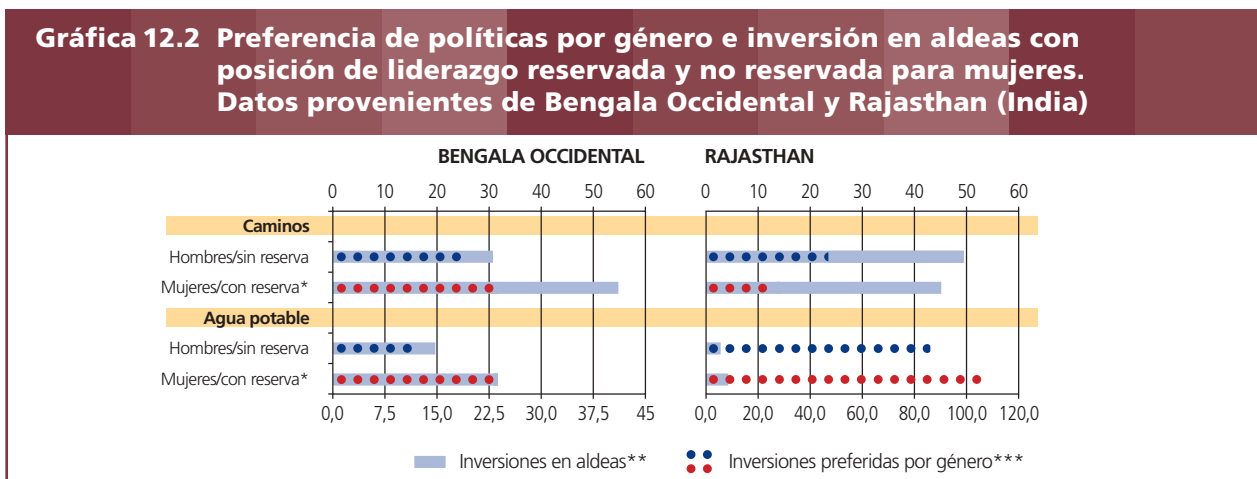
## REPRESENTACIÓN POLÍTICA: LA PROMESA PARA LAS MUJERES

El gobierno local será la arena política de participación de las mujeres a observar en el próximo decenio. A pesar de los obstáculos formidables a que se enfrentan las mujeres para poder estar presentes en los órganos locales de gobierno y lograr que se escuchen sus intereses principales, no hay duda de que en algunos contextos están teniendo una cierta repercusión y que ésta se refleja cada vez más en las pautas del gasto local. Los conflictos sobre el acceso a los recursos bien puede ser que se

intensifiquen en los próximos años, pero el número de concejales que defiendan los intereses de la mujer aumentará también.

Hay pruebas suficientes para mostrar, como se ha hecho en los estudios aquí mencionados, que para reforzar el tipo de política y de formulación de políticas que respondan a las demandas de las mujeres se requieren cambios en la conducción de la política y en los sistemas de gestión de gobierno, a fin de que las mujeres logren algo más que ocupar un mayor número de cargos. Se necesitan movimientos de mujeres fuertes y autónomos para debatir las prioridades, legitimar las demandas de políticas feministas y forzar su aceptación por parte de los partidos políticos y los líderes gubernamentales, tanto a nivel nacional como internacional. Instituciones públicas tales como las burocracias de los servicios sociales y los sistemas de elaboración del gasto público, de auditoría y judiciales tienen todavía un largo camino que recorrer para desarrollar la sensibilidad hacia las necesidades de las mujeres y la equidad entre los sexos. Las mujeres legisladoras por sí solas no pueden compensar la carencia de los sistemas de gestión de gobierno de mecanismos de rendición de cuentas específicos basados en el género.

Hay que realizar todavía mucha investigación sobre la repercusión que tiene para las políticas de los países en desarrollo la presencia de mujeres en cargos públicos. No obstante que el



Notas: \* Aldeas (*gram panchayats*) con cargos de dirigente (*Pradhan*) reservados para mujeres. \*\* Para el año 2002. Los indicadores de inversión que aquí se utilizan son: para caminos, su condición (100 si es adecuada); para agua potable, el número de instalaciones de agua potable construidas o reparadas (eje inferior). \*\*\* Porcentaje de los asuntos planteados en los seis meses anteriores (entre el total de asuntos planteados por las mujeres o los hombres); información recabada en el año 2000 (eje superior).

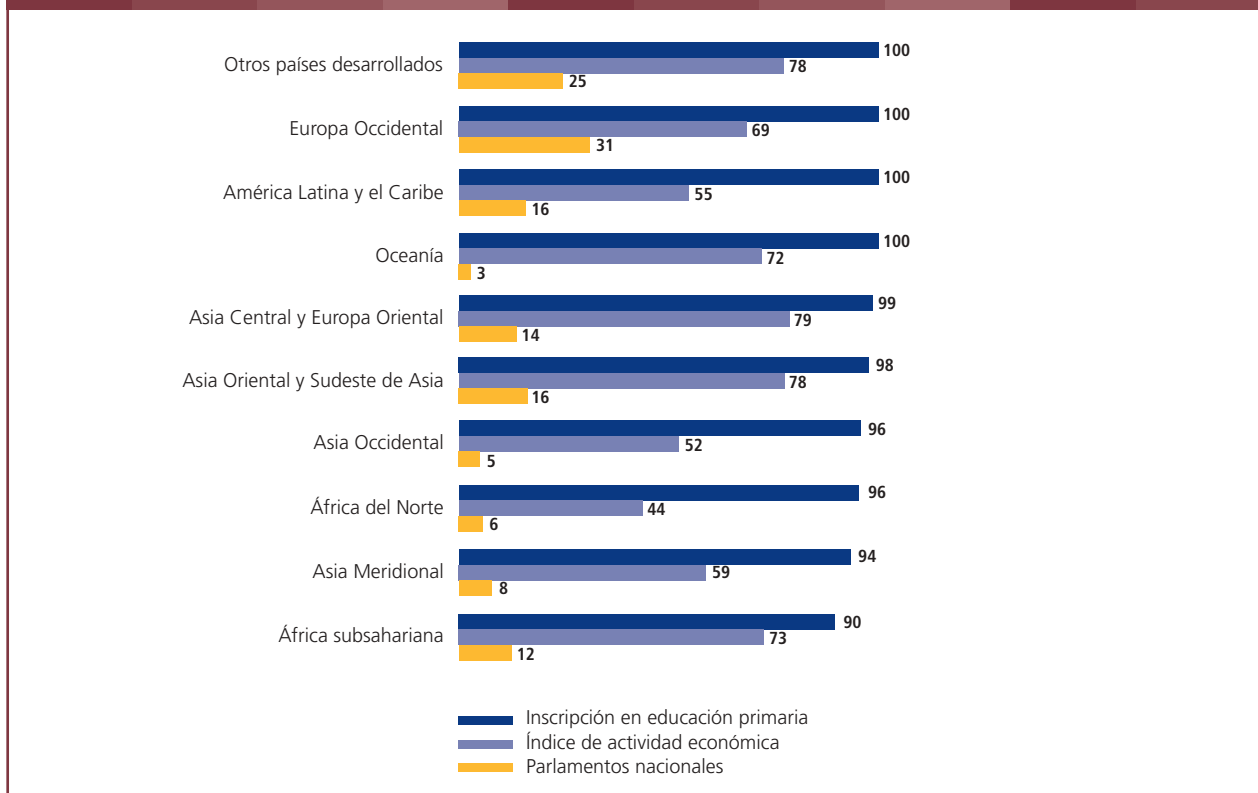
Fuente: Chattopadhyay y Duflo 2004.

sesgo hacia el sexo masculino en las instituciones de gestión de gobierno puede ser un contrapeso a los esfuerzos de las mujeres que desempeñan cargos públicos, las políticas de promoción de la equidad entre el hombre y la mujer en todo el mundo son resultado del compromiso político de las mujeres y de su activismo en la sociedad civil. Esto es razón suficiente para insistir con más firmeza en la paridad entre los géneros en la política. Queda mucho por hacer. Aun cuando en la educación primaria y en la actividad económica las diferencias de género se hayan reducido sustancialmente, en la política formal siguen siendo notables, tal como muestra la gráfica 12.3.

La gráfica 12.3 constituye un recordatorio serio de que la integración con éxito de números más grandes de mujeres en política sigue siendo algo excepcional; estos son casos alentadores

pero que todavía no permiten indicar que haya una tendencia firme. Encontrar las formas de aumentar la participación de las mujeres en la vida pública, como representantes electas, como ejecutivas designadas, y en la primera línea de la burocracia en el sector público (desde la policía hasta el sistema educativo), sigue siendo un objetivo prioritario. Y, aun cuando se logre todo eso, no será suficiente por sí solo para que las políticas públicas sean favorables a la mujer. Debe mejorar la rendición de cuentas a las mujeres por parte de quienes controlan el poder público y privado, y deben rehacerse los marcos de referencia institucionales para que respondan mejor a sus necesidades y a las demandas planteadas por las activistas dentro y fuera de la maquinaria formal de gobierno y de la vida política.

**Gráfica 12.3 Igualdad de género en educación, actividad económica y participación política, año 2001.**



Notas: Todos los indicadores han sido calculados como coeficientes femeninos en relación con los masculinos, incluidos los “Parlamentos nacionales”, donde el porcentaje calculado fue el número de miembros femeninos en relación con el de miembros masculinos. Por lo tanto, un coeficiente de 100 significa igualdad de género perfecta.

Fuentes: Calculado con datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas 2004; PNUD 2003.

## Notas

- 1 Molyneux 2004:16.
- 2 Beall 2004:4.
- 3 CGLU (UCLG, en sus siglas en inglés) 2003.
- 4 Massolo 2004:25.
- 5 Hubbard 2001:11; Bauer 2004.
- 6 Beall 2004:15.
- 7 Bauer 2004.
- 8 Beall 2004:17.
- 9 Ahikire 2003.
- 10 Tamale 1999.
- 11 AnanthPur 2004.
- 12 Chattopadhyay y Duflo 2004:984.
- 13 Buch 2000.
- 14 Vijayalakshmi 2002:18.
- 15 Vijayalakshmi y Chandrashekar 2001.
- 16 EPW 1995:5335.
- 17 Beall 2004.
- 18 Mbatha 2003.
- 19 Beall 2004:19-20.
- 20 Avritzer 2000:19.
- 21 Banco Mundial 2001b.
- 22 Abers 1998:530; Avritzer 2000:14-15.
- 23 Beall 2004:31.
- 24 Budlender 1999; Coopoo 2000; Beall 2004:31.
- 25 Budlender 1999:21.
- 26 Beall 2004:31.
- 27 Mayaram 2000.
- 28 Kaushik 1996:93-6.
- 29 Cahttopadhyay y Duflo 2004:984.
- 30 Topalova 2003.