



# GUÍA PARA LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA LOCAL CON ENFOQUE DE GÉNERO

Ana María Falú | María García Pizarro  
Leticia Echavarrí | Flavia Tello Sánchez  
Javier Valle García

Falú, Ana María.

Guía para la Planificación Estratégica local con Enfoque de Género/ Falú, Ana María; Echavarrí, Leticia; Tello Sánchez, Flavia; García Pizarro, María; Valle García, Javier - 1a ed . – Córdoba, 11/1012.

Libro digital, PDF.

Archivo Digital: descarga y online.

ISBN 9789874210548

1. Planificación Urbana. 2. Política de Ordenamiento Del Territorio. 3. Estudios de Género. 4. Género.

Esta Guía es el producto final del **Proyecto GENÉRALO: Consolidando los derechos de las mujeres en las agendas de género para el desarrollo local y la cohesión social**, desarrollado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), coordinado por María García Pizarro de la Agencia Iberoamericana de Cooperación Técnica, y con el patrocinio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Con la colaboración especial de: Barón Estesó, Aram; Comisión Genéralo del Distrito Municipal de Castilla (Perú); Unidad Técnica de Genéralo de Ibarra (Ecuador); Unidad Técnica de Cobija (Bolivia); ACOBOL; ANUME; REMURPE.

Diseño: Brunelli, Alejandro; Rodríguez, Magdalena.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjase a:

UNIÓN IBEROAMERICANA DE MUNICIPALISTAS

Plaza Mariana Pineda 9

18009, Granada, España.

Tel: +34 958215047 Fax: +34 958229767

E-mail: [uim@uimunicipalistas.org](mailto:uim@uimunicipalistas.org) / [generalo@uimunicipalistas.org](mailto:generalo@uimunicipalistas.org)



<b>Capítulo1: PRESENTACION.</b>	5
<b>Capítulo 2: PENSANDO EN CLAVE DE GENERO.</b>	7
2.1. Conceptualización y categoría Género.	7
Sexo y Género.	7
2.2. Género y Desarrollo, distintas aproximaciones.	8
2.3. Claves conceptuales para accionar desde un enfoque de Género y Desarrollo:	10
El Ser, Habitar y Tener de las mujeres en el territorio local.	11
2.4. Políticas Públicas, Gobiernos Locales y Perspectiva de Género:	11
La ciudad desde una mirada de género.	12
Bases de la Perspectiva de Género en las políticas públicas.	13
Nudos críticos de las políticas.	14
2.5. Instrumentos internacionales.	14
<b>Capítulo 3: PLANIFICACION ESTRATEGICA CON PERSPECTIVA DE GENERO.</b>	17
3.1. Conceptos introductorios.	17
3.2. Ventajas de la Planificación Estratégica con Perspectiva de Género.	19
3.3. Retos de la Planificación Estratégica con Perspectiva de Género:	21
Punto de partida de la Planificación.	21
Calidad de la participación de las mujeres.	22
<b>Capítulo 4: FASES Y TECNICAS DE LA PLANIFICACION ESTRATEGICA CON PERSPECTIVA DE GENERO.</b>	24
4.1. Fase 1: Organización.	25
¿Quién promueve un Plan Estratégico con perspectiva de género?	25
¿Qué estructura precisamos? ¿Estamos preparados?	25
La necesaria formación.	28
4.2. Fase 2: Diagnóstico.	29
¿Qué está pasando y por qué está pasando?	29
Los indicadores de género.	29
Una Herramienta: El Mapa de las Mujeres.	31

¿Quiénes son los actores que actúan en el territorio?	32
La participación de las mujeres.	34
Técnicas para la elaboración de un diagnóstico consensuado.	35
4.3. Fase 3: Construcción del Modelo Futuro.	39
Construcción de escenarios de futuro y los métodos para su previsión.	40
Consensuar el Modelo de Futuro.	42
4.4. Fase 4: Determinación de la Agenda del Plan.	43
Identificación de los programas y proyectos a realizar.	43
Análisis y evaluación de los proyectos.	44
Definición de los proyectos. Hojas de ruta.	46
Políticas y proyectos de igualdad.	48
Análisis de actores.	48
<b>Capítulo 5: EVALUAR DESDE LA PERSPECTIVA DE GENERO.</b>	52
5.1. Definiendo la evaluación desde una perspectiva de Género.	52
5.2. Tipos de evaluación.	55
5.3. Elementos prácticos para evaluar desde una perspectiva de género.	55
5.4. Diseño, agentes, técnicas e informes de evaluación.	58
Diseño.	58
Técnicas.	59
Agentes implicados en la evaluación.	59
Informe de evaluación.	60
<b>Capítulo 6: POLITICAS Y HERRAMIENTAS PARA LA IGUALDAD DE GENERO.</b>	61
6.1. Políticas de Igualdad de Oportunidades.	62
6.2. Acciones positivas o afirmativas.	64
6.3. Empoderamiento femenino.	65
6.4. Transversalización de Género.	66
6.5. Democracia de Género.	67
6.6. Presupuestos sensibles al Género.	68
6.7. Institucionalidad de Género.	70
6.8. Formación de Recursos Humanos.	71
<b>Capítulo 7: BIBLIOGRAFIA</b>	72

**\*NOTA SOBRE EL LENGUAJE UTILIZADO EN ESTA PUBLICACION**

En esta publicación se pretende evitar toda utilización de lenguaje que, ya sea por sexista, por discriminatorio o por cualquier otro motivo, no sea acorde con una perspectiva de género, tal como en este mismo documento se propugna. En aquellos casos en los que por necesidades de redacción, o mejora de la comprensibilidad de los textos, no ha sido posible sustituir o evitar la utilización del masculino genérico por sustantivos colectivos no sexuados, por sustantivos metonímicos, u otras fórmulas, las expresiones utilizadas deben entenderse referidas a una pluralidad o colectividad, que puede estar formada, sin distinción alguna, por mujeres y/o varones



## Capítulo 1 PRESENTACION

**E**l Programa **GENÉRALO Consolidando los derechos de las mujeres en las agendas de género para el desarrollo local y la cohesión social**, es implementado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) con el patrocinio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y el de ONU MUJERES, USAID, PROMUNI, y ACNUR para el proceso en Ecuador.

Una primera experiencia piloto del mismo ha sido llevada adelante en los Gobiernos Locales de Ibarra (Ecuador), Cobija (Bolivia) y Castilla (Perú), siendo estos procesos acompañados y asistidos por la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador (AMUME), la Asociación de Alcaldesas y Concejales de Bolivia (ACOBOL) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), pensando en la capacidad de sinergia que experiencias de este tipo pueden tener en la región y en Iberoamérica.

Como uno más de los resultados del GENÉRALO, se presenta la **GUIA DE PLANIFICACION ESTRATEGICA CON ENFOQUE DE GENERO**, que recoge y expresa un conjunto de prácticas y experiencias producto de las interacciones establecidas en los territorios locales.

La elaboración de la misma estuvo orientada por el cumplimiento de los objetivos propuestos por el programa, entre los cuales, pretende contribuir en la promoción de los derechos de las mujeres y el fortalecimiento de la cohesión social, impulsando compromisos con la equidad de género en la formulación de las agendas públicas locales.

En este marco, asumimos que la Planificación Estratégica con Enfoque de Género adquiere el carácter de una metodología encaminada a impulsar la ciudadanía de las mujeres, entendiendo esta cuestión como central a la democracia, promocionando espacios locales en donde éstas participen activa y plenamente, ejerzan derechos y tomen decisiones en torno a la producción, distribución y apropiación de los recursos materiales y simbólicos en sus territorios.

Y si bien estas planificaciones pueden ser promovidas desde diferentes niveles e instancias públicas y privadas, se opta en la GUIA por los espacios locales y urbanos. Pues más allá de las dificultades que pueda presentar la arena local, se trata del territorio propicio al momento de impulsar e implementar políticas públicas a favor de la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y varones.

Partimos así, del supuesto que la descentralización en el marco de la democratización presentaría ventajas comparativas por la cercanía a la sociedad, sus demandas y reivindicaciones; una instancia institucional posible de estimular la participación ciudadana, por lo tanto posibilitadora de ampliación de ciudadanía en general y en particular para las mujeres. Tesis a la que se suma el reconocimiento del protagonismo de las mujeres en los espacios barriales, comunitarios y de los gobiernos locales (Falú, 2000, BID).

También, porque son las ciudades y sus escenarios de profundas transformaciones demográficas, los espacios en donde se presentan los mayores desafíos al momento de planificar y diseñar políticas y programas. En ellas viven actualmente casi el 80% de la población de nuestras sociedades; erigiéndose en espacios en los que se producen las oportunidades y también los

retos, con diferenciales impactos en mujeres y niñas<sup>1</sup>.

En el contexto enunciado, la GUIA intenta convertirse en una herramienta facilitadora al momento de transferir técnicas, propuestas, mecanismos de participación y diálogo que permitan consolidar la concertación entre los Gobiernos Locales y la sociedad civil, en particular con las organizaciones de mujeres. También, aspira apoyar procesos de fortalecimiento de capacidades y conocimientos desde una perspectiva de género que posibiliten el logro de condiciones de igualdad entre varones y mujeres en los territorios.

A través de los diferentes Capítulos que la componen, pretendemos alentar y apoyar intercambios y réplicas de un cúmulo de experiencias ya transitadas, considerando que las políticas deben resultar en una propuesta que integre los intereses y necesidades de todas las mujeres, ya que todas son sujetos portadoras de derechos por sí mismas y no diluidas en el concepto de familia, reconociendo, a la vez, la diversidad entre ellas en las condiciones socio económicas y culturales (Anderson, Falú, 1997).

Bajo estas consideraciones introductorias, la GUIA desarrolla un conjunto de instrumentos de carácter teórico y práctico, los cuales entendemos posibilitarán:

*Orientar y fortalecer las prácticas de planificación estratégica con enfoque de género de los Gobiernos Locales.*

*Enmarcar esta herramienta de planificación estratégica con enfoque de género, en un contexto de transformaciones económicas, sociales, políticas e institucionales que atraviesan actualmente a los territorios locales y su desarrollo, explicitando cómo los mismos impactan de forma diferencial en varones y mujeres.*

*Aportar elementos a fin de comprender el desarrollo local desde una visión que integre al género en el mismo como una de sus condiciones.*

*Conceptualizar la categoría Género, e incorporarla como herramienta de análisis al momento de la puesta en marcha de procesos de planificación estratégica por parte de los Gobiernos Locales.*

*Conocer el conjunto de herramientas disponibles en términos de acción positiva, que pueden ponerse en práctica y que dan cuenta de las discriminaciones de género que tienen lugar en los territorios locales.*

*Esbozar el conjunto de ordenamientos internacionales de derechos humanos de las mujeres, y del rol de los Gobiernos Locales al momento de hacerlos efectivos.*

*Conocer metodologías y técnicas que posibiliten el uso de la Planificación Estratégica con Enfoque de Género en el diseño de estrategias de desarrollo local para el mediano y largo plazo.*

---

<sup>1</sup> Ver informe sobre el estado de las ciudades 2012-2013. Prosperidad de las ciudades. ONU HABITAT 2012. Ver análisis efectuado por Ana Falú "Avanzando en precisiones para el debate acerca de la gobernanza urbana". 2009. Según datos de informe sobre "El Estado de la Población Mundial 2007", (UNPFA) en el 2008, por primera vez en la humanidad, más de la mitad de la población será urbana. Hablamos de 3300 millones de personas y se prevé que para 2030 se alcancen los 5000 millones. Si bien la urbanización tiene su cara positiva, muchos de estos nuevos habitantes urbanos serán pobres. Por eso, el futuro de las ciudades -y el de la misma humanidad- depende de las políticas que se decidan y que tomen en cuenta la diversidad de la población urbana. Las ciudades latinoamericanas, experimentan en los años 90, un segundo período de modernización, ya no como respuesta a las demandas del capital industrial, como fue en la etapa de sustitución de importaciones de los años 40 y 50, sino como resultado de la presión e interés del capital financiero internacional en definir nuevos roles para los aglomerados urbanos. Es en estas ciudades en donde se expresan distintas formas de exclusión, las que se han denominado de distintas maneras según enfoques teóricos: la ciudad legal vs. La ciudad ilegal, la ciudad dividida, la ciudad polarizada, la ciudad fragmentada. Las exclusiones no sólo refieren a las económicas y sociales, lo que permitiría pensar que la superación de la pobreza eliminaría las exclusiones que se expresan en el territorio urbano.



## Capítulo 2 PENSANDO EN CLAVE DE GENERO

El presente Capítulo desarrolla, de modo introductorio, diversas herramientas que aportan a sustentar teórica y conceptualmente la metodología de Planificación Estratégica con Enfoque de Género. Su diseño se encuentra orientado a facilitar la tarea de planificadores, directores y operadores/as públicos que incursionan en este tema.

Entre los aspectos que aborda, se encuentran:

### 2.1. Conceptualización y categoría Género:

Sexo y Género.

### 2.2. Género y Desarrollo, distintas aproximaciones.

### 2.3. Claves conceptuales para accionar desde un enfoque de Género y Desarrollo:

El Ser, Habitar y Tener de las mujeres en el territorio local.

### 2.4. Políticas Públicas, Gobiernos Locales y Perspectiva de Género:

La ciudad desde una mirada de género.

Bases de la Perspectiva de Género en las políticas públicas.

Nudos críticos de las políticas.

### 2.5. Instrumentos internacionales.

## 2.1 CONCEPTUALIZACION Y CATEGORIA GENERO

En relación al término Género, recordamos que es un concepto acuñado en los años 70 por intelectuales feministas anglosajonas, las cuales se encontraban movilizadas por un doble objetivo: uno primero, de carácter científico, refería a la necesidad de indagar y comprender las particulares realidades sociales, culturales, políticas, económicas, históricas, vivenciadas por las mujeres. El segundo, de carácter político, pretendía visibilizar y distinguir cómo eran construidos los complejos procesos sociales e individuales por los que las mujeres adquirirían características humanas consideradas esencial y naturalmente femeninas (Lamas, 1986). De esta manera, daba inicio la construcción conceptual denominada sistema sexo – género.

### **SEXO Y GENERO**

En cuanto conceptos, por un lado, *Sexo* refiere a diferencias biológicas, anatómicas o cromosómicas, entre varones y mujeres; y por otro, *Género*, es el conjunto de características construidas socioculturales (integradas por prácticas sociales, representaciones simbólicas, subjetividades, modos de actuar y comportamientos) que cada sociedad asigna a los cuerpos sexuados en función de las diferencias biológicas. Entonces: se resume el sistema de sexo-género.

Como categoría de análisis, el Género tiene el propósito de captar un complejo conjunto de relaciones sociales variables e inestables, constituidas por partes interrelacionadas (Flax, 1987). Permite visibilizar y explicar las desigualdades entre varones y mujeres, demostrando cómo, a partir de las diferencias atribuidas a los sexos, se construyen jerarquías y divisiones sociales.

Esta herramienta conceptual, al dejar de lado la idea de naturaleza, desmonta el entramado de desigualdades culturales existente, y posibilita comprender los procesos por los que en cada sociedad se produce una apropiación desigual de riqueza, poder político, status y prestigio entre mujeres y varones. Para Joan W. Scott (1995:7) se trata de “una forma de denotar las *construcciones culturales*, la creación totalmente social de ideas sobre los roles apropiados para mujeres y hombres. Es una forma de referirse a los orígenes exclusivamente sociales de las identidades subjetivas de hombres y mujeres”.

El Género como herramienta analítica cuestiona:

- . Idea estática de la naturaleza femenina.
- . Concepción esencialista sobre la feminidad.
- . Visiones biologistas y religiosas.
- . Concepciones a-históricas de las mujeres.

Los estudios y análisis efectuados desde estos enfoques, han permitido mostrar que las desigualdades políticas, sociales, económicas que se presentan entre varones y mujeres no son el resultado de un orden natural, esencial, biológico, y en este caso inalterables. Por el contrario, han puesto de manifiesto que estas desigualdades son construcciones sociales que se han cristalizado a lo largo del tiempo y de la cultura en roles, identidades y valores atribuidos a varones y mujeres e internalizados vía procesos de socialización, siendo por tanto modificables y susceptibles de ser transformadas.

Especificar los principales nudos críticos en donde operan las desigualdades entre hombres y mujeres contribuye a reconstruirlas y trabajar en mira a sociedades más igualitarias. Para ello, el concepto Género aporta elementos de suma importancia para su visualización y entendimiento:

- Se trata de un concepto relacional: alude a las relaciones sociales entre los varones y las mujeres. Por tanto, la información sobre las mujeres alude necesariamente a la de los varones.
- Refiere a lo que se aprende, acerca de ser varón y ser mujer en nuestras sociedades. Cómo comportarse acorde a las identidades adquiridas y los roles que les toca desempeñar. Así, las diferencias de género son moldeadas por factores ideológicos, religiosos, económicos, históricos, culturales. De esta manera, es transversal, porque atraviesa el conjunto del entramado social, articulándose con otros factores como la edad, estado civil, educación, etnia, clase social.
- No es una categoría uniforme. Posee variaciones según clase, etnia, raza, religión. Se trata de diferencias entre culturas y al interior de cada cultura.
- Posibilita develar la valoración diferencial que se asigna en nuestras sociedades a los roles masculinos y femeninos, lo que deriva en una jerarquía de poder y una siguiente desvalorización de la mujer (discriminación social, política, económica y cultural). Estas jerarquías refieren tanto a los modos bajo los cuales se establecen las relaciones entre varones y mujeres, como a otros procesos que se dan en una sociedad: instituciones, símbolos, identidades, sistemas económicos y políticos, etc.
- Propone transformaciones que incluyen propuestas para varones y mujeres, tendiendo a la consolidación de propuestas de sociedades más democráticas e igualitarias.

Fuente: Falú (coord.) Massolo (consultora) “Guía para la Formulación y Ejecución de Políticas Municipales dirigidas a Mujeres”

## 2.1 GÉNERO Y DESARROLLO: DISTINTAS APROXIMACIONES

Mirar el Desarrollo desde un enfoque de género implica abordar el modo en que se relacionan varones y mujeres, tomar en cuenta las situaciones de subordinación existentes e incorporar como variable de análisis el tipo de relaciones de poder que establecen. Desde esta perspectiva, se entiende que el desarrollo solo es posible en el marco de sociedades más igualitarias y democráticas, que reconozcan a las



mujeres como actoras activas en los procesos de desarrollo de sus territorios. En ese sentido, es sabido que las mujeres han aportado desde siempre al desarrollo económico, social, político de sus territorios, sin embargo, la tendencia ha sido, muchas de las veces, a la invisibilización de estos aportes. A la vez, los enfoques bajo los cuales las mujeres han sido caracterizadas con relación al desarrollo han ido variando en el transcurso del tiempo, siendo caracterizados en la literatura especializada en tres: *Enfoque de Bienestar*, *Enfoque Mujer en el Desarrollo (MED)* y *Enfoque Género en el Desarrollo (GED)*.

En un breve repaso histórico, podemos mencionar que la denominada Década de la Mujer (1976-1985) de las Naciones Unidas fue clave al momento de poner de relevancia la importancia del rol de las mujeres en el desarrollo social y económico de sus países. Las preocupaciones fueron centrándose cada vez más en acercarse a una comprensión de las complejidades del trabajo y el empleo femenino y de las actividades productivas de la mujer. En este contexto, los formuladores de políticas comenzaron a centrar su atención en el trabajo productivo efectuado por las mujeres (Moser, 1995). Bajo estas apreciaciones, de manera paulatina, irá configurándose el que se denominará Enfoque de Mujer en el Desarrollo (MED).

En el transcurso de los años 80, el enfoque MED recibió fuertes cuestionamientos, entre los que sobresalen: la sobrecarga de trabajo asignada a las mujeres, las cuales al trabajo productivo suman las responsabilidades del trabajo reproductivo; y la atención puesta, sobre todo, en la mujer aislada, promoviendo medidas como el acceso al crédito y al empleo, como medios que permitirán a esa mujer integrarse mejor al proceso de desarrollo (Moser, 1995). De esta manera, dicho enfoque no identifica como problema las relaciones de poder y subordinación entre varones y mujeres, con base en la división sexual del trabajo.

En los próximos años, y con el objetivo de dar cuenta de esas y otras limitaciones planteadas por el enfoque MED, sumados los avances de los estudios feministas en la categoría Género y en nociones de empoderamiento, surgirá el nuevo Enfoque de Género en el Desarrollo (GED). Desde el mismo, se corre la mirada de la mujer al género, y la igualdad entre varones y mujeres se convierte en un medio, al tiempo que un objetivo para alcanzar el desarrollo de nuestras sociedades.

#### Enfoque de Bienestar

Este predominará entre los años 50 y 60. La mujer se visualiza como una actora pasiva en términos de desarrollo. El rol de las mujeres aquí se encuentra al interior de la familia y sus responsabilidades reproductivas. Para Aracelly de León (1999), la estrategia de acción bajo esta perspectiva consiste en especializar a la mujer en el desarrollo de su trabajo reproductivo, no valorándose la educación o la capacitación en materias que vayan más allá de las tareas tradicionales que cumplen como madres. Así, la maternidad será el rol más importante de la mujer en el proceso de desarrollo. En este enfoque se enmarcan los programas de ayuda alimentaria y muchos de los materno-infantiles.

#### Enfoque Mujer en el Desarrollo (MED)

Parte de la noción de que el crecimiento económico es el motor de desarrollo de los países y la necesidad de capacitar a la población para aumentar el sector productivo. Si las mujeres representan el 50% de la población mundial, su ausencia de los planes de desarrollo desaprovecha un aporte potencialmente grande (Moser, C. 1995 citando a Overholt, 1984).

#### Enfoque Género en el Desarrollo

Sostiene que centrarse en la mujer aislada equivale a ignorar el verdadero problema, el de su posición subordinada frente al hombre. Entiende que la mujer no puede ser vista aisladamente, haciendo hincapié en las relaciones de género al momento de diseñar medidas para las mujeres en los procesos de desarrollo (Moser, 1995).

Uno de los nudos centrales del problema, es la división sexual del trabajo construida entre varones (productivo) y mujeres (reproductivo) construido en nuestras sociedades. En este marco, la forma de alcanzar el desarrollo económico es la transformación de las relaciones de subordinación establecidas entre varones y mujeres, analizando y actuando sobre las causas estructurales del problema.

Se trata pues de establecer nuevos pactos y relaciones sociales entre varones y mujeres, de carácter más igualitarias, con una toma compartida entre los/as mismos/as de las decisiones y responsabilidades, tanto en los trabajos reproductivos, como en Los espacios públicos y productivos, económicos, sociales y culturales.

Bajo este abordaje, empoderamiento, necesidades e intereses prácticos y estratégicos de las mujeres se transforman en conceptualizaciones claves.

## 2.2 CLAVES CONCEPTUALES PARA ACCIONAR DESDE UN ENFOQUE DE GÉNERO Y DESARROLLO

Adoptar una perspectiva de género supone una mirada de trabajo tendiente a la transformación del sistema sexo/género vigente, para lo cual es valioso tener presente las siguientes claves conceptuales:

### → INTERESES ESTRATÉGICOS Y NECESIDADES PRÁCTICAS DE LAS MUJERES.

Una primera elaboración de estas claves conceptuales fue realizada por Maxine Molyneux en 1985, quien en su estudio sobre las políticas sandinistas dirigidas a las mujeres nicaragüenses, definió los intereses estratégicos y prácticos de género. Posteriormente, Caroline Moser (1989), adaptará esa elaboración a modo de lograr una herramienta de planificación de desarrollo y traducir el concepto “intereses de género” al lenguaje de la planificación, convirtiéndolo en necesidades de género. Estas elaboraciones teóricas posibilitan dar cuenta de los intereses de género comunes a todas las mujeres y de aquellas necesidades diversas y específicas, propias de los distintos grupos a los cuales éstas adscriben en razón de su etnia, raza, religión, clase, etc.

#### Intereses Estratégicos de Género

Son aquellos que se definen a partir del análisis de las relaciones de dominio/subordinación entre varones y mujeres, o sea desde una perspectiva relacional de géneros. Por ello, buscan dar cuenta de las diferencias y desigualdades para poder transformarlas en la construcción de una sociedad más igualitaria.

Más allá de especificidades contextuales (sociales, culturales, económicas, históricas), existen aspectos comunes a la subordinación genérica de las mujeres. Algunos aspectos centrales refieren a:

- La división sexual del trabajo.
- El acceso restringido de las mujeres a recursos económicos y sociales valiosos y al poder político.
- Las violencias hacia las mujeres.
- El control de su sexualidad.
- Revertir el concepto de la subordinación.

En torno a estos intereses asociados, las mujeres pueden unirse para iniciar procesos de transformación. De esta manera, se asume que la satisfacción de estos intereses-demanda y conlleva significar y potenciar la organización de las mujeres, respetar sus autonomías, potenciar sus sinergias entre ellas y con otros movimientos, y su movilización.

#### Necesidades Prácticas de Género

Son las necesidades que expresan o formulan las mujeres a partir de las condiciones concretas (físicas, materiales, territoriales) y que las afectan en relación al rol que la sociedad le asigna en la tarea de reproducción y cuidados, es decir, en la división sexual del trabajo.

- Son directamente formuladas por las propias mujeres que viven dichas condiciones y no requieren de intervenciones externas.
- Responden a la percepción de una necesidad inmediata, generalmente asociada a las funciones de madre, esposa y responsable del bienestar familiar y comunitario. A modo de ejemplo: servicios, agua potable, electricidad, educación, acceso a la salud, entre otros.

Si bien no se trabaja aquí en la transformación estructural del rol femenino asignado, las necesidades prácticas pueden mejorar la calidad de vida de las mujeres y permitirles algún grado de autonomía que a mediano o largo plazo potencie las demandas estratégicas.

- Son inmediatas, relacionan a necesidades cotidianas.

### → POSICIÓN Y CONDICIÓN DE LAS MUJERES

Estas nociones, construidas por Kate Young en 1988, permiten visualizar las condiciones materiales y la ubicación social y económica de las mujeres con relación a los varones. Ambos conceptos se entienden centrales para la estrategia Género en el Desarrollo.

### Posición de las mujeres

Este concepto refiere a los intereses estratégicos. Es decir, se vincula a la ubicación social, económica y política de las mujeres con relación a los hombres. Se puede medir en términos de diferencias salariales y de oportunidades de empleo, acceso diferenciado a la propiedad, a los recursos productivos y al poder político, a las posiciones de jerarquía, etc.

Este tipo de abordaje también permite dar cuenta de la mayor situación de vulnerabilidad en la cual pueden situarse las mujeres en relación a ingresos, pobreza, y también la dimensión en la cual la violencia puede afectarlas. Por lo tanto, se relaciona a la autonomía y empoderamiento de las mujeres.

### Condición de las mujeres

Alude a cuestiones inmediatas, referidas al estado material en el que se encuentran las mujeres. A modo de ejemplo, pueden mencionarse: ingresos, educación y capacitación, excesiva carga de trabajo, desnutrición, acceso a controles de salud, acceso a tecnología moderna y a la información, situación responsabilidades familiares de cuidado, ubicación en la cual se encuentran en el territorio, entre otras

Cuadro re-elaboración (Falú, Echavarrí, 2012) con base al elaborado por Clara Murguialday (2000)

Los anteriores abordajes han contribuido a poder clarificar la situación de las mujeres y, además, han sido objeto de debates. Lo que es importante rescatar es el contenido desarrollado a partir de la Conferencia de Viena (1994) sobre los Derechos Humanos, en la cual se define con claridad que los derechos de las mujeres son humanos, y por tanto, indivisibles, irrenunciables, intransferibles y universales. Por ello, urge la necesidad de avanzar en la garantía y acción a favor de los mismos.

Asimismo, es necesario abordar este esquema planteado bajo un *enfoque de derechos humanos de las mujeres*, reflexionando en torno a la relación necesidades y derechos.

En ocasiones, la opción entre expresarse con uno u otro de estos dos términos (necesidad y derecho) tiene poca importancia práctica. A modo de ejemplo: las mujeres "necesitan" una protección contra la violación por el marido en la relación conyugal, y también "tienen derecho" a esta protección. Sin embargo, en ocasiones, el enunciado de derechos afirma un modo distinto de mirar la problemática de la mujer y tiene además implicancias diferentes para la acción. *La existencia de derechos que atañen a la mujer no debe olvidarse al momento de llenar los protocolos para la planificación, aun cuando estos derechos no se desprendan directamente de un análisis ni de sus intereses ni de sus necesidades*<sup>2</sup>.

## → EL SER, HABITAR Y TENER DE LAS MUJERES EN EL TERRITORIO LOCAL.

Una forma de operativizar y visualizar en nuestras realidades territoriales locales los intereses y necesidades estratégicas y prácticas de las mujeres, sus condiciones y posiciones, es sumar las elaboraciones producidas por Alejandra Massolo. Estas son las que dan cuenta de, al menos, tres dimensiones diferentes de relaciones sociales: "el Ser", "el Tener" y "el Habitar".

"**El Ser**", corresponde a las posiciones que ocupan los sujetos en un tiempo y en un territorio, los campos que delimitan su condición como persona: edad, etnia y condiciones físicas.

"**El Tener**", corresponde a las posiciones que ocupan los sujetos, en un tiempo y en un espacio territorial desde los aspectos sociales y económicos: el ingreso y la vivienda.

"**El Habitar**", que corresponde a la localización geográfica de los sujetos, en un tiempo y territorio determinado: sector de la ciudad, barrio en zonas periféricas, acceso a servicios, infraestructuras, riesgos, otros.

## 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS, GOBIERNOS LOCALES Y PERSPECTIVA DE GÉNERO

En la década de los 80', bajo la denominación de reformas estatales, se impulsaron descentralizaciones de diversos ámbitos de gobierno a los niveles sub nacionales (provinciales y locales). Si bien en algunos

<sup>2</sup> Jeanine Anderson (1992), a partir de elaboraciones de Nancy Fraser (1989)

casos, estos procesos iniciados supusieron el fortalecimiento de las autonomías municipales, para la mayoría significó una serie de nuevas responsabilidades sin contar con recursos ni capacidades institucionales adecuadas.

A pesar de las restricciones aludidas, estas transformaciones dotaron a los gobiernos locales de un marco de oportunidades de accionar en temas antes vedados a los mismos, tales como medio ambiente, trabajo, género.

Aprovechando este contexto, no son pocos en la actualidad, los Gobiernos Locales de la región que incorporan la equidad de género como objetivo de su gestión, si bien debemos distinguir entre la retórica y la acción política, así como en la asignación de recursos económicos para su efectivización.

Esto ha sido posible “gracias a la fuerza de una constelación virtuosa: el movimiento social de las mujeres en alianza con los mecanismos para el adelanto de las mujeres, que han aportado fuerza política, conocimiento y capacidad propositiva aprovechando los espacios abiertos por la voluntad política de los gobiernos” (CEPAL, 2011). Los logros alcanzados en esta cuestión, se entiende que han sido proporcionales al grado de articulación y eficacia de la constelación política de los actores involucrados.

Debe tenerse en cuenta, que planificar las ciudades, definir, diseñar, implementar políticas públicas bajo un enfoque de género es mucho más que tomar en cuenta a las mujeres y reconocer su existencia. Los territorios locales, entendidos como espacio construido, no son neutros al género. Los mismos, contienen, al tiempo que expresan las relaciones sociales entre hombres y mujeres que se construyen, reproducen y/o transforman a lo largo del tiempo.

## **LA CIUDAD DESDE UNA MIRADA DE GENERO**

Las ciudades, en términos de territorios urbanos, refiere al conjunto de bienes urbanos, redes de infraestructura, servicios, vivienda, según su localización en el territorio, así como sus características ambientales, los factores políticos, económicos, culturales, identitario y de relaciones sociales que definen los asentamientos humanos.

El cruce entre territorio urbano, entendiendo el mismo como producto de procesos sociales, económicos y políticos, y las relaciones de género como parte constitutivas de éstos, aporta a explicar cómo las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres se expresan en las ciudades, al mismo tiempo que la conformación del territorio incide en la reproducción de dichas relaciones. Y esto, concibiendo que la ciudad no es igual para hombres y mujeres, en razón de los distintos roles que la sociedad les asigna, lo cual se traducen en necesidades y vivencias diferenciadas del territorio urbano, y en sus consecuencias inmediatas en el conjunto de políticas públicas, desde el diagnóstico, su análisis y planificación y acciones; todo lo cual demanda de un análisis desde el enfoque diferencial según géneros.

Las políticas públicas emprendidas desde una perspectiva de género, deben tener en cuenta que mujeres vivencian, circulan, sienten y disfrutan, sus ciudades en forma diferencial a los varones. Y, por ejemplo, son ellas quienes, en general, perciben menores salarios que los hombres a la vez que poseen una doble jornada laboral (CEPAL, 2011), al asumir no solo su rol de trabajadora productiva, sino también reproductiva en su rol de madres, de cuidadoras de la infancia, de los enfermos en la familia o comunidad.

Asimismo, en general caminan más para trasladarse, y cuentan con menor acceso a medios de movilidad, enfrentando o percibiendo temores a los lugares más inseguros, por miedo a la violencia sexual la cual se ejerce sobre ellas por el solo hecho de ser mujeres (Falú, 2009). A esto, hay que añadir como una limitación evidente la escasa participación de las mujeres en el planeamiento urbano, ya sea como profesionales del urbanismo o como ciudadanas. Hecho este que se extiende al conjunto de las políticas públicas que se desarrollan en los territorios locales.

Lo expresado, es consecuencia directa de la discriminación de género, ya que las decisiones urbanísticas y su enorme trascendencia económica, como otras muchas decisiones importantes sobre la ciudad, siempre se han considerado tarea de los hombres (Massolo, 2005).

La planificación del territorio se ha desarrollado con un enfoque neutral acerca de los sujetos de la política, desconociendo a las mujeres por sí mismas desde sus necesidades, al tiempo que en general aún responde a la zonificación de actividades lo cual demanda visitar las mismas e interrogarla desde la diversidad de los sujetos sociales. Este enfoque de la planificación entonces, a) invisibiliza a las mujeres, desconociendo sus necesidades, así como la incorporación cada vez mayor al trabajo remunerado y la necesidad de compatibilizar los tiempos; b) refuerza la división sexual del trabajo, es decir la concepción del espacio público y productivo como masculino y el espacio privado y doméstico asignado a las mujeres; son recientes los estudios acerca del uso del tiempo y el espacio diferenciado por sexos y la vinculación de éstos a la planificación. Finalmente otro tema crítico relevante es c) la persistencia de la violencia hacia las mujeres tanto en el ámbito privado como en los espacios públicos de las ciudades. Constituyendo estos temas centrales para interrogar a la planificación del territorio urbano, desde los derechos de las mujeres. También la localización de las viviendas, las ciudades más compactas, caminables, los servicios de proximidad, los equipamientos barriales, la mejor y mayor accesibilidad y mejora en el transporte público, definen la posibilidad de las mujeres de compatibilizar mejor los tiempos que refieren a las responsabilidades domésticas y las laborales, sean estas formales o informales. Al necesario nuevo pacto social entre hombres y mujeres, la planificación física y la organización del territorio urbano pueden posibilitar o dificultar el desarrollo la vida y actividades cotidianas.

Fuente: Falú, Ana (2012): "Rethinking cities". Barcelona.

### **BASES DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Tal como lo señalan Massolo (2006) y Falú y Rainero (1995), el logro de una nueva institucionalidad local de género, requeriría considerar, entre otras, las siguientes cuestiones:

- . Que el conjunto de políticas públicas desde el Enfoque de Género, no puede limitarse a ser abordado siempre y cuando se lo asocie a la pobreza. Si bien las políticas pueden ser consideradas una forma de asistir a las mujeres en situaciones vulnerables, lo cual es absolutamente necesario, no debe descuidarse el campo general de las políticas públicas que contemplan la cuestión de la "no discriminación" de las mujeres, como una modalidad de extensión de sus derechos de ciudadanas y profundización de la democracia.
- . No considerar que la cuestión de género sea abordada por el mero hecho de trabajar con mujeres.
- . Las instancias políticas y burocráticas de los Gobiernos Locales, deben estar permeables a la construcción de un proyecto político democrático, innovador e inclusivo, en un marco de enfoque de protección y garantía de derechos.
- . La necesidad de elaborar propuestas consistentes y argumentadas de políticas y programas con perspectiva de género.
- . El contar con equipos de recursos humanos genuinamente interesados y comprometidos.
- . La existencia de voluntad política de constituir este tema en una cuestión en el conjunto de políticas públicas del municipio. Lo que equivale a toma de decisiones, comprometer recursos humanos, recursos económicos, etc.

Por su parte, la clasificación establecida por Sara H. Longwe<sup>3</sup> posibilita detectar la presencia o ausencia de esta perspectiva de género en los diferentes programas y planes de desarrollo de los territorios. En este sentido, identifica tres niveles:

*Grado negativo*, cuando el género no es mencionado en los mismos.

*Grado neutral*, cuando los programas reconocen los temas de mujeres pero su preocupación se limita a asegurar que las intervenciones no empeoren su situación.

*Grado positivo*, cuando están positivamente preocupados en mejorar la posición relativa de las mujeres respecto a los hombres.

<sup>3</sup> En Murguialday, Clara: "Marcos para el análisis de género".

## **NUDOS CRITICOS DE LAS POLITICAS**

La gestión democrática de la ciudad y la participación de las mujeres en ella, muestra un marco de avances, aunque persisten aún importantes nudos críticos en los que es necesario profundizar intervenciones, políticas, programas. Como ya se expuso, las mujeres no son todas iguales y están atravesadas por diferencias económicas, étnicas y de clase; sin embargo, todas merecedoras de la política pública.

Entre los principales nudos críticos a los que se pretende dar cuenta, Falú (2011) expresa los siguientes:

- . La necesidad de asumir los derechos humanos y universales, indivisibles, irrenunciables, intransferibles, como el marco desde el cual se habla de los derechos de las mujeres, aplicables a las culturas diversas, las religiones, las masas de población que se mueven por el mundo.
- . El derecho a vivir una vida sin violencias. La violencia de género no sólo persiste, sino que se ha complejizado, se evidencia en el ámbito privado y público, en la trata de mujeres y niñas. Sigue siendo un desafío prevenir, sancionar y erradicar la violencia hacia las mujeres. El miedo como el dolor es un límite a la libertad de las personas.
- . El derecho a decidir sobre la reproducción y la sexualidad. La necesidad de una continua educación sexual y política de anticoncepción para no abortar, así como aborto legal para no morir ni terminar privadas de la libertad. Respeto a la elección sexual o de género.
- . El derecho a la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la vida, incluidos el derecho a vivir y disfrutar la ciudad, de la recreación. Para ello, es necesario volver a revisar y recuperar las doce áreas temáticas comprometidas en la Plataforma de Acción Mundial consensuada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing 95, y profundizarlas.
- . Las brechas entre la riqueza y la pobreza que sufren particularmente las mujeres latinoamericanas, que no es sólo pobreza económica, sino también pobreza de derechos, de educación, de posibilidades de romper los círculos de la pobreza.
- . La cuestión central y persistente de la división sexual del trabajo que demanda de un nuevo pacto social entre hombres y mujeres. La división sexual del trabajo requiere de políticas de Estado, del sector privado, de la sociedad en su conjunto; y necesita de mecanismos de compromisos del Estado que contribuyan a cambiar los comportamientos y que aporten a lo más difícil de la transformación: el cambio cultural y simbólico
- . La aun baja participación femenina en los espacios de poder y toma de decisiones constituye un importante nudo crítico, persistiendo una hegemonía masculina en estos espacios. Esto contribuiría a una concepción de los territorios desde una perspectiva androcéntrica, sin lograr ver, y menos aun considerar, las necesidades específicas de las

## **2.4 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES**

El siglo XX, denominado el siglo de los derechos, cristalizó en la sanción de importantes derechos humanos de las mujeres, en los campos civiles y políticos, económicos y sociales. Se trata de un conjunto de compromisos y normas internacionales, que orientan las acciones estatales, las que además de la protección activa de derechos, contiene la obligación de impedir que éstos sean vulnerados.

Este punto se resalta en *Beijing + 15*, evento al cual asistieron unos 189 países, y en donde se delineó una serie de áreas de actuación, objetivos y estrategias, en diferentes campos, tales: mujer y pobreza; educación y capacitación; salud; violencia; conflictos armados; economía; ejercicio de poder y adopción de decisiones; mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer; derechos humanos; medios de difusión; medio ambiente; la niña. En este evento, además, se señaló la vulneración de los derechos a las mujeres como una de las doce áreas de principal preocupación, y que requiere de la adopción por parte de los gobiernos y la comunidad internacional.

Asimismo, se efectuó un llamado a la aplicación del conjunto de instrumentos de derechos humanos,

especialmente la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la que con un carácter programático, más que declarativo, establece una plataforma de acción con medidas específicas que deben incorporar los gobiernos en el conjunto de sus políticas públicas y sociales.

Por su parte, establece una serie de mecanismos internacionales de derechos humanos, destacando en este sentido la función del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, desde el cual se examinan los informes de los Estados Partes sobre la aplicación de la Convención. Al tiempo, se solicitan informes denominados “sombra”, a organizaciones y movimientos de mujeres.

Es importante pensar el conjunto de acciones públicas emprendidas bajo una perspectiva de género en el marco de los derechos humanos de las mujeres. Esto es, considerar sus necesidades, demandas e intereses, en el contexto jurídico, es decir, de aquellos ordenamientos internacionales de derechos humanos, tales como:

- . Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer – CEDAW (1979)
- . Convención Belem Do Para.
- . Declaración y Plataforma de Acción Mundial de Beijing (1995): documento resultante de la IV CMM establece marcos de acción para los gobiernos en la promoción de los derechos de las mujeres.
- . Conferencias y Cumbres Mundiales de fines del Siglo XX, en particular Cumbre de Hábitat (96), Eco (Rio 2012).
- . Carta por el Derecho Mujeres a la Ciudad. / CGLU., otros.
- . Carta Europea de la Mujer en la Ciudad.
- . La Declaración de Córdoba: “Agendas Locales de Género: Construyendo Modelos para la Igualdad” (Córdoba, Argentina, 2011).
- . Declaración Mundial de IULA sobre las Mujeres en el Gobierno Local.
- . La Carta de las Mujeres por la Ciudad de las Redes de Mujeres.

Los derechos humanos de las mujeres se convierten así, en un importante marco y orientación al momento de diseñar, implementar, evaluar políticas e impulsar programas desde los Gobiernos Locales. Susana Chiarotti (2008), señala, sin embargo, la existencia de dos obstáculos a tener en cuenta:

*El primer obstáculo*, se relaciona al hecho de que los municipios, en su gran mayoría, no se sienten obligados por los tratados internacionales de derechos humanos, incluyendo entre ellos, aquellos de derechos humanos de las mujeres. Es necesario aquí tener en cuenta que al momento de ratificar un tratado internacional de derechos humanos, más aún si ha sido incorporado a la Constitución Nacional, es de cumplimiento obligatorio para todos los niveles del Estado: el nacional, el provincial o estadual y el local o municipal. Es el Estado en todas sus instancias el que se compromete a aplicar los mismos y garantizar su ejercicio y goce para todas y todos<sup>4</sup>. “La equidad de género no es optativa sino obligatoria, tanto en la integración de las estructuras de gobierno como en el diseño de las políticas”(Chiarotti, S.; Pp. 69; 2008).

• “Si las obligaciones establecidas por los tratados internacionales fueran asumidas íntegramente por los municipios, una gran parte de nuestros problemas estaría solucionada, porque el tema de la violencia contra las mujeres se abordaría de manera integral, tanto en el marco jurídico como en las dotaciones presupuestarias, en los estudios e investigaciones que se realizan para conocer a fondo el problema, en el registro de casos, establecimiento de encuestas, estadísticas y atención a las personas afectadas”. Chiarotti, S.; Pp. 70; 2008.

4 En los tratados que prohíben explícitamente la discriminación por razones de sexo, la CEDAW exige que se tomen todas las medidas necesarias, en todos los planos y sectores, para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer. Además, deben dictarse medidas de acción positiva para acelerar el camino hacia la igualdad. Todo esto es de obligación de todos los niveles estatales.

*El segundo obstáculo*, se relaciona con la creencia de que las obligaciones surgidas de estos tratados y convenios obligan solo a los Poderes Ejecutivos de los diversos niveles de gobierno (Presidente, Gobernador o Intendente), y no a los otros dos poderes (Legislativo y Judicial). Esto, trasladado al gobierno de la ciudad, también es perjudicial, porque sería mucho más fácil si las acciones y políticas del Ejecutivo provinieran de ordenanzas dictadas por Consejos Deliberantes que se inspiran y ajustan a la normativa internacional de derechos humanos y no discriminación; y, paralelamente, los órganos municipales (Guardias Urbanas, Policías Municipales, etcétera) que tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento de esas ordenanzas, acataran esos mandatos y se rigieran por ellos.