

Toma de decisiones y participación económica de las mujeres en el ámbito local: un vínculo necesario

Amaia Pérez Orozco (2007)

Esta ponencia fue presentada en el Segundo Encuentro de intercambio regional sobre Género, Economía y Desarrollo Local organizado por el Programa MyDEL (Mujeres y Desarrollo Económico Local), coordinado por UNIFEM e implementado por UNOPS en los países de América Central, los días 8 y 9 de noviembre del 2007 en la ciudad de Guatemala.¹

El punto de partida del trabajo de UN-INSTRAW es la consideración del desarrollo como un proceso integral de desarrollo humano. Esto implica, por un lado, que el logro de las capacidades y oportunidades no ha de entenderse como un proceso individualizado, sino como el proceso de garantía social de acceso a dichas capacidades y oportunidades, es decir, el proceso por el cual éstas devienen derechos socialmente garantizados. Por otro lado, implica que el desarrollo supone un avance integral y coherente en los diversos ámbitos de la vida pública y privada: lo económico, lo político, lo cultural y social. Por último, supone que la igualdad entre mujeres y hombres no puede entenderse como un medio para el desarrollo –esto es, un objetivo loable y potencial herramienta para el desarrollo, pero esencialmente distinto a éste-, sino como un elemento integral del mismo².

La presente ponencia intenta abordar las interrelaciones entre dos de los mencionados ámbitos –económico y político- en los cuáles han de producirse transformaciones para que podamos hablar de desarrollo, entendiendo éste como la garantía de acceso a y ejercicio de derechos en condiciones de igualdad por parte de mujeres y hombres. Así, en primer lugar, se abarcan sucintamente algunas de las principales similitudes

¹ Ver nota sobre el Segundo Encuentro de intercambio regional sobre Género, Economía y Desarrollo Local en la última página.

² Sobre el concepto de desarrollo especialmente referido al ámbito económico puede verse el documento Pérez Orozco, Amaia (2007), *Migration and Development*, Working Paper 3 Gender, Remittances and Development UN-INSTRAW.



entre las transformaciones buscadas en cada uno de ellos, y, en segundo lugar, se abordan las interrelaciones que, en términos de riesgos y oportunidades, presentan las dos dimensiones. Esta ponencia surge de las líneas de convergencia que han ido apareciendo, a partir del trabajo realizado, entre dos de los ámbitos de intervención de UN-INSTRRAW: el proyecto "Fortalecimiento de la gobernabilidad, género y participación política de la mujer en el ámbito local" y el área "Migración, desarrollo y género"³.

UN-INSTRRAW maneja una concepción integral tanto de la economía como de la política. Se parte de una concepción de la economía como los procesos sociales que garantizan la sostenibilidad de la vida. Es decir, que aseguran la satisfacción de las necesidades humanas, o, en otros términos, que proporcionan los recursos precisados para garantizar el desarrollo humano. Esta noción excede las visiones mercantilistas de la economía, que reducen la comprensión de lo económico a los procesos monetizados, y permite recuperar todos los ámbitos de provisión de recursos que no implican intercambio mercantil, entendiendo los trabajos y las desigualdades que se producen en ellos. De igual forma, el ámbito político no se reduce a las esferas de las instituciones políticas formales (el sistema de representación política), sino que integra el análisis de la participación política informal en el conjunto del tejido social (la comunidad política), así como en las articulaciones de la política formalizada con la no formalizada.

Todas las intervenciones de UN-INSTRRAW parten de esta visión integrada y holística de la realidad, diferenciando claramente dos niveles de reflexión y acción. A un nivel más profundo, aparece un cuestionamiento estructural sobre el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos y políticos, que pretende esclarecer aquellos mecanismos subyacentes que conforman la realidad: discursos, imaginarios, construcciones identitarias, funcionamiento institucional, estructuras económicas y políticas, etc. Se considera que una adecuada comprensión de su funcionamiento y de los cambios precisados en dichas estructuras proporciona el marco adecuado en el cual definir las transformaciones más específicas e inmediatas que

³ El proyecto y el área de trabajo pueden consultarse en: www.un-instraw.org. Los principales documentos de referencia para el presente texto son los siguientes, elaborados en UN-INSTRRAW: *Cruzando fronteras: género, remesas y desarrollo* (2005), *Género, remesas y desarrollo: El caso de la migración femenina de Vicente Noble, República Dominicana* (2006), Serie Working Papers 1, 2, 3 y 4 Gender, Remittances and Development (2007), *Nueva institucionalidad local de género en América Latina* (2006), *Diagnóstico en gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en el ámbito local. Informe Centroamérica* UN-INSTRRAW-FLACSO (2006), *Participación política de las mujeres en el Ámbito Local en América Latina* (2007) y *Aportes para el marco conceptual del Proyecto en su segunda y tercera fase* (2007). Todos ellos están disponibles en la página web de la institución.



han de impulsarse. Así, un segundo nivel de reflexión y acción queda conformado por la identificación de los cambios concretos a corto y medio plazo que permiten ir avanzando en un proceso más dilatado de transformación de los paradigmas. En conjunto, UN-INSTRAW apuesta por programas holísticos, integradores, participativos y con horizontes de cambio específicos que proporcionen coherencia y base a las transformaciones estructurales. Este texto se sitúa en los intersticios de ambos niveles. Si bien comienza con un cuestionamiento de corte más estructural, posteriormente pasa a aplicar los ejes de acción definidos a contextos más aterrizados en la práctica económica y política cotidiana.

1- ¿Dónde y cómo están/queremos que estén las mujeres?

Una similitud esencial entre el ámbito económico y el político es la transformación que se pretende en ambos en términos del protagonismo que tienen en ellos las mujeres. En las dos esferas se producen procesos similares de recuperación de su protagonismo históricamente invisibilizado y de reclamación de nuevos espacios de participación.

El **primer movimiento estratégico** pasa por recuperar el protagonismo que, de facto, han tenido las mujeres en estas dos esferas de forma histórica; es decir, por recuperar y señalar los espacios que las mujeres ya están ocupando. Su presencia ha sido fuerte, si bien ha permanecido sistemáticamente invisibilizada. Así, las mujeres siempre han jugado un rol central en la comunidad política. Su participación en lo comunitario ha sido masiva, como “agentes mediadores de bienestar social y como interlocutoras con las autoridades municipales” (Massolo y Ranaboldo, 2007: 2)⁴. Es decir, su papel en el sostenimiento de la crisis desde los hogares y lo comunitario (ollas populares, comedores y mercados comunitarios...), a menudo conformando organizaciones, las ha convertido en interlocutoras con las autoridades y ha supuesto su constitución como actoras políticas de base. En el ámbito económico, su papel como responsables prioritarias y/o últimas del bienestar familiar ha supuesto que siempre hayan desempeñado papeles económicos cruciales, tanto en términos de realización de una ingente cantidad de trabajos no remunerados para garantizar el bienestar cotidiano (en lo doméstico, comunitario y en el conjunto de actividades a menudo calificadas como “de subsistencia”), así como de trabajos remunerados (sobretudo en la economía informal, con el emprendimiento de variados pequeños negocios⁵) para garantizar el acceso a ingresos indispensables.

⁴ Massolo, Alejandra y Ranaboldo, Claudia (2007), *Aportes para el marco conceptual del Proyecto en su segunda y tercera fase*, UN-INSTRAW.

⁵ El reconocimiento, valoración y visibilización del trabajo de las emprendedoras locales es una estrategia central perseguida por MyDEL, uno de los proyectos organizadores del encuentro en el que se inserta este texto.



Sin embargo, la visibilización de este protagonismo no ha de limitarse a una aceptación acrítica del mismo. Enfatizar la presencia de las mujeres en estas esferas sin transformar las formas de reconocimiento y valoración que han impuesto su ocultamiento conlleva un serio riesgo de instrumentalización de los papeles de las mujeres en el desarrollo, que abordaremos posteriormente. Por el contrario, ha de poner en marcha un proceso de reconocimiento y valoración de los roles de las mujeres, reconocimiento que ha de producirse por parte del sistema económico y del sistema de representación política. Este reconocimiento debe producirse en términos simbólicos, en tanto que valoración social de la importancia de dichos trabajos y actividades y de los saberes que exige su puesta en marcha, y en tanto que cuestionamiento de sus formas de reparto y organización. Así, por ejemplo, es preciso reconocer los conocimientos de las mujeres indígenas en el ámbito agropecuario, recuperando las prácticas sostenibles de interacción con el medio ambiente que las mujeres han desplegado históricamente. También ha de producirse en términos materiales, de transformación de las formas de repartir recursos, de organizar la presencia diferencial de mujeres y hombres, y de acceso a y ejercicio de los derechos. Así, por ejemplo, es preciso reconocer derechos en materia de conciliación de la vida laboral y familiar que ayuden a cambiar la forma de organización y distribución los trabajos de cuidados en lo doméstico. Igualmente, son pertinentes las propuestas de creación de fórmulas de reconocimiento oficial de los saberes que las mujeres aplican en tanto que emprendedoras de diversos negocios. En el ámbito político, las mujeres han de pasar de funcionar como actoras políticas de base a constituir parte de la comunidad política, con capacidad de vigilancia, demanda y toma de decisiones frente a las instituciones, pasando de actuar desde una vocación de servicio a hacerlo desde una vocación de poder.

El segundo movimiento estratégico supone incrementar la presencia de las mujeres en escenarios de los que aún permanecen marginalizadas o excluidas. En el ámbito económico, esto significa que las mujeres han de acceder a múltiples espacios mercantiles de los que siguen ausentes o con una presencia desigual. Entre ellas, las escalas mejor valoradas de los mercados laborales y el acceso a recursos financieros. En el ámbito político, implica que las mujeres han de acceder en condiciones paritarias al sistema democrático de representación, desde los partidos políticos a los propios puestos electivos y toma de decisiones. La pregunta, en este caso, es si la incorporación de las mujeres a estas esferas de las que han permanecido excluidas puede darse sin una transformación de las estructuras mismas.

En el ámbito económico, nos encontramos con que buscamos aumentar la presencia de las mujeres en el mercado, siendo esta estructura mercantil profundamente jerárquica. Por un lado, y en lo que se refiere al mercado laboral, los problemas del denominado “techo de cristal” aparecen



aunados a los del llamado “suelo pegajoso”⁶, lo cual nos muestra que la desigualdad de género no se refleja simplemente en el hecho de que el sexo sea un elemento determinante para colocar a mujeres y hombres en diferentes escalas laborales, sino en la propia conformación de esa estructura laboral jerárquica. Las profesiones feminizadas conforman dicho suelo pegajoso, mientras que las escalas superiores, a las que el techo de cristal impide acceder, reflejan valores profundamente androcéntricos. Dicho de otro modo, la división sexual del trabajo no sólo reparte puestos entre las personas en función de su sexo, sino que valora los puestos de forma desigual, minusvalorando de forma sistemática aquellos asociados a las mujeres. Por tanto, para acabar con la desigualdad de género no basta con repartir puestos desiguales entre las personas en función de criterios distintos al sexo, sino que exige cuestionar la distinta valoración de los diferentes trabajos, recursos y saberes puestos en marcha. Por otro lado, en lo referido al mercado de activos, no basta con incrementar el acceso de las mujeres a activos de los que éstas carecían, tales como capital financiero; sino que también es necesario valorar otros activos de los cuales las mujeres ya disponen, pero que el funcionamiento mercantil no reconoce (saberes, capacidades, redes, conocimientos acumulados, etc.).

De igual forma, en el ámbito político la entrada de las mujeres ha de suponer un proceso democratizador de las estructuras y formas de hacer política. Tanto en el marco de las propias instituciones formales, como en el la interrelación de éstas con las estructuras informales, construyendo canales de participación y permitiendo el surgimiento de nuevos actores. Un aspecto central a reconsiderar es el papel de los partidos políticos, que hasta ahora han sido actores cruciales de la democracia y que presentan graves dificultades para cambiar y permitir una presencia sólida de las mujeres, a consecuencia de la lógica partidaria misma y de la carencia de instancias institucionalizadas de género donde estas cuestiones adquieran relevancia vital en la política de los partidos. En conjunto, puede decirse que la plena participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida económica y política no puede lograrse sin que se dé un proceso de democratización de las estructuras económicas y políticas⁷.

⁶ Ambas metáforas se refieren a la existencia de barreras efectivas, pero invisibles, en la jerarquía del mercado laboral. Con el concepto “techo de cristal” se recogen los obstáculos que impiden a las mujeres ascender a las escalas ocupacionales más altas. Con la noción de “suelo pegajoso” se explicita la concentración de las mujeres en los escalones más bajos de una ocupación dada y el hecho de que los sectores feminizados tienden presentar las peores condiciones laborales.

⁷ En este sentido, es particularmente importante profundizar en el cuestionamiento de las posibilidades de lograr la plena ciudadanía para todas las mujeres en el contexto del sistema capitalista, entendido éste no sólo como un sistema económico, sino como un sistema también político, donde la puesta en marcha de medidas liberalizadoras no ha sido ajena a la promoción de una determinada forma de entender la gobernabilidad.



En última instancia, el objetivo buscado es revertir las concepciones tradicionales de las mujeres en términos de ausencia de los ámbitos económico y político. O bien la concepción de la relación de las mujeres con la economía y la política en términos de victimismo, asistencialismo o paternalismo. Superando estas concepciones se persigue reconocer a las mujeres como sujetos con capacidad de agencia. Y, a partir de ahí, modificar las estructuras de forma que obtengan un estatus de ciudadanas con plenos derechos y con capacidad de ejercerlos tanto en el ámbito económico, como en el político. Sujetas no sólo presentes en los diversos ámbitos de la vida económica y política, sino con capacidad de decisión en ellos; capacidad de decisión que abarque sus propias vidas, pero también el entorno y las estructuras en las que éstas se desarrollan.

Esta constitución de las mujeres como ciudadanas de plenos derechos y con capacidad de toma de decisiones ha de servir para evitar el serio riesgo de instrumentalización que está implícito en los discursos que reclaman el reconocimiento del papel de las mujeres en la economía y la política, pero no cuestionan el estatus que ocupan en esos ámbitos ni las estructuras poco democráticas de los mismos. En el ámbito del sistema de representación, a menudo la participación de las mujeres es coyuntural y representa un aprovechamiento de las capacidades y prestigio social de las candidatas por parte de las organizaciones políticas, pero sin que dicha relación signifique un fortalecimiento real de su ciudadanía y de la democracia local. En el ámbito económico, la instrumentalización de las mujeres implica que son vistas no sólo como las responsables principales del bienestar de sus familias, sino como las responsables últimas del desarrollo de la comunidad. Esta visión tiende a enfatizar el empoderamiento de las mujeres no por sí mismas, sino en aras del bienestar de otros. En este sentido, la igualdad y el empoderamiento de las mujeres se convierten en medios para un fin distinto, no forman parte integral del proceso de desarrollo, sino que se entienden como un vehículo para este, que es algo esencialmente distinto (desarrollo economicista, desarrollo de estructuras administrativas, etc.).

Por último, es preciso señalar que, cuando reclamamos la obtención del estatus de plenas ciudadanas para las mujeres, no asumimos que la negación de derechos que hoy por hoy viven sea homogénea para todas ellas. Esto es, el acceso a o la negación de la condición de ciudadanía está segmentado por múltiples variables de ordenación social. Por un lado, la condición de plena ciudadanía no es un estatus que, simplemente, se detente o no. Sino que la negación de derechos es un fenómeno estratificado, existiendo un hilo de continuidad entre las condiciones de no-ciudadanía / ciudadanía formal / ciudadanía sustantiva. Por otro lado, la localización en alguno de los puntos de este hilo de continuidad viene determinada, de forma clave, por el género, pero, también, por otros ejes de ordenación social, entre ellos, la clase social y la etnia. En este



sentido, es especialmente relevante comprender la situación de las mujeres indígenas y afrodescendientes, más aún en el contexto centroamericano. Todo ello apunta a la necesidad de intervenciones diversas y de lidiar con los posibles conflictos de intereses que surjan entre las propias mujeres.

2- Lo local como espacio privilegiado de intervención

Un segundo punto fuerte de convergencia entre los discursos a favor de la igualdad de mujeres y hombres en el ámbito económico y la paridad en el político es la creciente tendencia a privilegiar el ámbito local como espacio central de intervención.

En el ámbito político, esto se relaciona con el actual proceso de descentralización del estado que se está presenciando en el contexto centroamericano desde hace una década, y que adquiere un carácter marcadamente municipalista en la región. Este proceso abre oportunidades privilegiadas para la participación política, en la medida en que, por un lado, la descentralización adquiera un sentido democratizador y participativo (permitiendo abrir oportunidades de participación sustantiva a las mujeres y fomentando la aparición de nuevos actores, entre ellos, organizaciones y asociaciones de mujeres) y, por otro, se trate de un proceso articulado en el territorio, en el que el traspaso de competencias y funciones se acompañe del traspaso de recursos financieros. Por todo ello, habría cabido esperar que fuera un escenario de oportunidad para las mujeres. Sin embargo, y como señalaremos más adelante, estas oportunidades potenciales no se están plasmando en una participación paritaria, siendo precisamente el ámbito local el escenario político donde es mayor la desigualdad entre mujeres y hombres. Así, la participación de las mujeres en los gobiernos locales es sumamente baja⁸.

El ámbito municipal adquiere enorme importancia ya que constituye el referente político-administrativo más territorializado y vinculado horizontalmente a las necesidades, demandas e intereses de la población. Es decir, el principio de proximidad legitima específicamente al gobierno local. Sin embargo, el alto grado de fragilidad institucional en la región, más patente aún en los niveles locales y, en concreto, en lo referente a la institucionalidad de género, plantea serios riesgos para poder avanzar en este ámbito. A esto se suma un conjunto de obstáculos de género que

⁸ En el contexto centroamericano, el porcentaje de alcaldesas es de: Panamá 9,3% (2004), Guatemala 2,4% (2003), El Salvador 9,3% (2006) y Honduras 8,4% (2006). El porcentaje de concejalas electas es de: Panamá 9,9% (2004), Guatemala 5,9% (2003) y El Salvador 20,9% (2006). Datos de INSTRAW-FLACSO (2006) *Diagnóstico en gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en el ámbito local. Informe Centroamérica* (investigadora principal Marcela Díaz).



han de enfrentar las mujeres en su trayectoria hacia la política formal (de acceso, de entrada y de permanencia).

En la dimensión económica se observa un desplazamiento desde el ámbito nacional hacia el local como foco de intervención y de promoción del desarrollo económico, lo cual implica la instauración del desarrollo local como nuevo paradigma. Este enfoque parte, por un lado, de la constatación de las dificultades de intervenir y modificar las condiciones estructurales más amplias y, por otro, de la noción de que el territorio puede articular ventajas competitivas y comparativas de forma similar a las empresas, logrando constituirse en una entidad competitiva en el escenario de una economía global de mercado.

Este enfoque es arriesgado en la medida en que el contexto más amplio – regional, nacional o incluso global- que condiciona las oportunidades y restricciones en lo local no se entienda como un escenario cambiante que puede y debe transformarse, sino como una condición prefijada. Si bien esto puede ser un hecho para cada territorio concreto, el problema aparece cuando se constituye en la aceptación acrítica de un paradigma de desarrollo global. En contraste con esta visión, proponemos entender el desarrollo local como la apertura de escenarios de oportunidad en el marco de condicionantes estructurales. Estos escenarios de oportunidad vienen marcados por procesos que, de facto, están en marcha y van construyendo desarrollo (entre ellos, los procesos de emprendeduría de las mujeres) y que precisan apoyo y articulación para poder extraer los mejores resultados posibles. En última instancia, privilegiar el ámbito local permite promover iniciativas que respondan a las necesidades locales, estén lideradas por actores locales y utilicen recursos localmente accesibles.

En conjunto, la focalización en el ámbito local abre, en ambos casos, oportunidades y riesgos para las mujeres y para el avance en la igualdad. Desde UN-INSTRAW afirmamos que la mejor forma de potenciar las primeras es, de hecho, comprender la interrelación entre los ámbitos económico y político y evitar intervenir en cada uno de ellos de manera aislada. En los siguientes apartados, presentamos algunos aspectos clave en los que pueden presentarse sinergias entre los mismos. Esto es, el avance en lo económico precisa de un avance simultáneo en lo político y viceversa, de manera que las oportunidades abiertas contrarresten los riesgos implícitos y pueda generarse un proceso de avance hacia la constitución de las mujeres como ciudadanas con plenos derechos. Este avance requiere, de igual forma, una correcta articulación entre los ámbitos local-nacional-global, si bien este aspecto no es el objeto de este texto.

3- De lo económico a lo político



Las intervenciones en el ámbito económico pueden y deben ser reforzadas mediante una mayor y más sólida presencia de las mujeres en el ámbito político. Esta interrelación es perceptible en múltiples dimensiones, entre ellas, las siguientes.

De especial relevancia para el encuentro en cuyo marco se inserta este texto resulta el papel que juegan o pueden jugar los procesos de emprendeduría femenina como forma de empoderamiento de las mujeres. Si bien comienza a extenderse un discurso que asume la existencia de efectos positivos inmediatos de la inserción en el mercado de las mujeres a través de las microempresas y los micro-negocios, esta interrelación positiva no es automática. Por el contrario, se precisa de importantes medidas de apoyo y acompañamiento para que estas emprendedurías tengan efectos más allá de permitir a las mujeres obtener unos ingresos mínimos (si bien indispensables) para el sostenimiento de sus hogares en contextos de crisis de reproducción social. Entre estas medidas, revisten especial importancia las fuentes de financiación. Aquí, el debate se liga con la discusión sobre el papel y potencial de los microcréditos. Existen distintos paradigmas de fomento de las microempresas y de microcréditos, con efectos claramente diferenciados en materia de empoderamiento de las mujeres⁹. De hecho, los que prueban tener un impacto positivo más firme y sostenible son aquellos que limitan la acción de las fuerzas de mercado y promueven algún tipo de intervención política, tanto desde las instituciones formales, como desde otro tipo de tejido social, permitiendo integrar objetivos sociales que trasciendan una mera lógica de rentabilidad financiera. En este sentido, la presencia de las mujeres en las diversas estructuras políticas facilita el garantizar que el modelo de microempresas y los instrumentos de promoción puestos en marcha son aquellos que responden de forma más directa y flexible a sus necesidades y prioridades. Otras intervenciones en este ámbito pueden abarcar líneas tales como: el establecimiento de canales de reconocimiento de los saberes que de facto despliegan las mujeres en estos micro-negocios; y el fomento de negocios que respondan a las necesidades de las mujeres en tanto que usuarias, permitiendo proveer bienes y servicios precisados por ellas que, a menudo, no son reconocidos como demandas por parte del mercado. Para todo ello, es precisa una presencia con capacidad de decisión de las mujeres en los distintos ámbitos políticos.

A pesar de que el reconocimiento, potenciación y apoyo del papel de las mujeres en el sector de las micro y medianas empresas es crucial, no puede dejarse de lado la necesidad de intervenir en otras esferas del sistema económico. En este sentido, es crucial la creación de servicios

⁹ Al respecto puede verse el documento Paiewonsky, Denise y Pérez Orozco, Amaia (2007), *Remittances*, Working Paper 4 Gender, Remittances and Development UN-INSTRAW.



públicos que acompañen y fomenten la redistribución de los trabajos históricamente realizados por las mujeres en lo no remunerado. Esta creación de servicios públicos, al mismo tiempo, puede implicar la generación de nichos de empleo femenino, recuperando el papel, perdido o debilitado durante los años ochenta, de las instituciones públicas como garantes de empleo digno para las mujeres.

Otro mecanismo central en la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, en general, y de un desarrollo económico que responda a las necesidades e intereses de las mujeres, en particular, son los presupuestos sensibles al género –tanto desde la óptica del gasto como desde el ingreso. Los presupuestos sensibles al género también pueden jugar un papel determinante en el reconocimiento de las contribuciones diferenciales de mujeres y hombres al sostenimiento del sistema económico –por tanto, colaborando en el proceso de revalorización del protagonismo de las mujeres que mencionábamos con anterioridad. Una condición necesaria para que este mecanismo sirva efectivamente al proceso de transversalización del género en la política pública es que las mujeres tengan un peso importante en los ámbitos en los cuales se planean y aprueban los presupuestos. Esto requiere la presencia de mujeres con capacidad de toma de decisiones en las esferas de la política formal. Pero, más aún, desde diversos ámbitos, se recalca no sólo la importancia de poner en marcha presupuestos sensibles al género, sino de que estos presupuestos sean participativos. Es decir, que involucren a la ciudadanía en su formulación y seguimiento. Para que se combine la doble cualidad de ser participativos y sensibles al género, las mujeres han de estar también presentes y con capacidad de toma de decisiones en los mecanismos de seguimiento e institucionalización que permiten la participación del tejido social.

En general, podemos afirmar la relevancia de que las instituciones públicas jueguen un papel de mediación entre las fuerzas e intereses de mercado y las necesidades e intereses de la ciudadanía, dado que existen tensiones intrínsecas entre ambas. Las mujeres están situadas en posiciones peculiarmente vulnerables en los mercados, como trabajadoras mercantiles (ocupando las peores escalas laborales), trabajadoras no mercantiles (que sostienen el funcionamiento de los mercados sin recibir contraprestaciones a cambio), propietarias (con graves dificultades de acceso al capital y otro tipo de activos) y consumidoras (a menudo, sus necesidades no son reconocidas como demandas). Se precisa la mediación de instituciones públicas participativas y democráticas en las que las mujeres tengan una representación descriptiva y sustantiva para suavizar o contrarrestar esas tensiones y para evitar la perpetuación de dicha vulnerabilidad estructural. En este sentido, las instituciones han de constituirse en mecanismos que permitan: establecer formas de reconocimiento de las necesidades (formulación de demandas) distintas a la capacidad adquisitiva, redistribuir los recursos y los trabajos, y avanzar



en la instauración de una responsabilidad colectiva de los procesos de cuidado de la vida humana compartiendo esta responsabilidad con los hogares, en tanto que unidades básicas de organización económica. Sólo el avance en la democratización del proceso de elaboración de las agendas económicas y la presencia activa de las mujeres en las instituciones políticas –formales e informales- asegurará que el desarrollo económico promovido incorpore la igualdad como un componente integral del mismo.

4- De lo político a lo económico

La presencia de las mujeres en las diversas esferas de actividad económica, no como meras protagonistas, sino como protagonistas con capacidad decisoria, es crucial para asegurar un peso creciente en la esfera política. Y para asegurar que los cambios en lo político no se vean mermados por los retrasos en el logro de la igualdad económica.

Por un lado, y en el marco del proceso de descentralización que, decíamos, abría importantes oportunidades para la participación política de las mujeres, un primer elemento clave es que la descentralización, sin una transferencia adecuada y suficiente de recursos, comporta un grave riesgo de municipalización de la crisis. Esto significa que la gestión de la crisis de reproducción social se transfiere al ámbito local –de acuerdo al proceso de priorización de la intervención desde este ámbito que comentábamos en el apartado anterior-, pero que no se establecen los mecanismos necesarios para hacer efectiva dicha gestión. Se produce una “desconcentración de problemas” en un contexto en el que no hay capacidad de respuesta a éstos. Esta incapacidad de respuesta pública y colectiva a la crisis deriva inevitablemente en que sean las mujeres quienes actúen de colchón último de absorción de los choques y de eje central de respuesta a los choques económicos, tanto desde lo comunitario, como desde los hogares. Un primer requisito para evitar el riesgo de municipalización de la crisis es la creación de un marco normativo claro que permita la necesaria transferencia de recursos económicos y la descentralización discrecional de los servicios. Sin embargo, en el contexto centroamericano este marco normativo aún no está concluido. Si el proceso de descentralización no es completo y coherente en términos de transferencia de recursos y capacidad gestora, no habrá posibilidad de aprovechar mecanismos con fuerte potencial como el comentado de los presupuestos sensibles al género. Así, en el contexto centroamericano el sistema impositivo sigue estando mayoritariamente centralizado, con lo cual todo el potencial de intervención a través del sistema impositivo se pierde.

Por otro lado, una redistribución del poder sin un proceso democratizador y participativo termina concentrando dicho poder en las manos de las “fuerzas vivas”, las élites locales. No puede producirse un proceso



democratizador en lo económico si no se da un simultáneo proceso democratizador en lo político. Es más, la descentralización tiene un riesgo implícito de concentración simultánea del poder en ambas dimensiones. Esto es especialmente grave dado el desplazamiento de la capacidad de decisión desde el sistema de representación política hacia el sistema económico, que viene marcado tanto por las condiciones estructurales que marca la globalización como por las políticas de ajuste y liberalización implementadas en consonancia en la región.

Por último, el mal posicionamiento económico de las mujeres es un serio obstáculo para su plena participación en los ámbitos de la política formal. Se constituye en un obstáculo tanto de partida como de permanencia. Los obstáculos de partida consisten en “la carencia de las mujeres de una serie de destrezas, conocimientos y oportunidades para entrar en el juego político en igualdad de condiciones” (Massolo y Ranaboldo, 2007: 4)¹⁰. Como ejemplo de obstáculo de partida, podemos hablar de que la falta de recursos financieros de las mujeres, en un contexto de mercantilización de las campañas electorales, supone fuertes dificultades para que estas accedan a puestos de decisión, especialmente, cuando se trata de puestos uninominales. Este es especialmente el caso de la falta de alcaldesas. Los obstáculos de permanencia son los creados por “estereotipos sobre las esferas de acción y los papeles que deben cumplir las mujeres [que] las aleja del mundo de lo público” (Massolo y Ranaboldo, 2007: 4)¹¹. Como ejemplos de obstáculos de permanencia, podemos hablar del rechazo que tienen las mujeres a prácticas políticas desafortunadamente frecuentes como la corrupción; y de los mayores costos personales y familiares (en términos de multiplicación de trabajos y responsabilidades) que han de pagar las mujeres por su participación en el gobierno local. Esto último está directamente vinculado al rol que juegan las mujeres en el ámbito económico al ser quienes tienden a asumir la responsabilidad prioritaria y/o última del bienestar familiar.

5- A modo de cierre: apostando por las sinergias

Cabe concluir que es imprescindible una presencia sólida y sostenible de las instituciones públicas para fomentar el desarrollo económico local. Esta presencia además permitiría el aprovechamiento de la cualidad del municipio como la instancia de representación y gobierno más próxima a la ciudadanía, vinculada a los asuntos de la vida cotidiana y, por tanto, mejor posicionada para promocionar el desarrollo local en el sentido considerado al comienzo de este texto. Es decir, permitiría que el principio de proximidad que legitima de forma específica las intervenciones en lo local se tradujera en una respuesta efectiva a las necesidades cotidianas de la ciudadanía.

¹⁰ Op. cit.

¹¹ Op. cit.



Sin embargo, la pregunta entonces se transforma en qué instituciones son las que están teniendo una presencia fuerte en el ámbito económico, quiénes las componen y quiénes y cómo deciden. En este sentido, la promoción del desarrollo local debe insertarse en el marco de un modelo de descentralización político-territorial. Esto es, un proceso de descentralización que articule gobierno local, comunidad política local y territorio; y que reúna las siguientes características: que sea un proyecto político democratizador y participativo, que haya una correcta correspondencia entre transferencia de competencias y recursos que otorgue relevancia al territorio, y que vaya paliando los problemas de fragilidad institucional, de forma específica en lo que se refiere a institucionalidad local de género.

Sólo si la descentralización sigue un modelo político-territorial¹² se pondrán aprovechar las oportunidades que abre para el fomento del desarrollo económico local. Y, al mismo tiempo, sólo la puesta en marcha de iniciativas económicas desde lo local y la movilización coordinada de agentes económicos locales (es decir, la ruptura de la centralidad económica) permitirá erosionar la dependencia que a menudo existe desde el ámbito local-municipal con lo nacional.

Un elemento central en la pregunta de qué instituciones están interviniendo y quién las compone es garantizar la pluralidad de género que, a día de hoy, es tan deficiente. En la medida en que las mujeres lleguen a constituir una “masa crítica” en los gobiernos locales, podrían tener mayor capacidad para influir sobre los temas del debate de la agenda política y económica. Un mecanismo clave para fomentar esta influencia sería la constitución genuina de redes de mujeres municipalistas. En última instancia, la constitución de sinergias entre el logro de la igualdad en lo económico y lo político en el ámbito local exige una representación de las mujeres de un doble carácter: descriptiva, es decir, logrando una mayor presencia de mujeres electas; y sustantiva, en la medida en que las mujeres ejerzan influencia en el proceso de construcción de la política pública.

Sin embargo, la pluralidad de género no garantiza que los intereses de todas las mujeres estén representados y sean atendidos. Hablar de pluralidad de género ha de significar hablar de cómo negociar la diversidad –y potenciales conflictos– entre las propias mujeres. Es especialmente importante señalar las graves deficiencias de representación política de las mujeres indígenas y afrodescendientes. Es

¹² El territorio es uno de los elementos centrales del concepto de estado, que viene compuesto por la administración territorial, la administración poblacional y la administración de los recursos. Con la descentralización, el concepto de territorialidad se demarca con mucha más claridad.



deficiente la inclusión de sus necesidades y perspectivas tanto en el ámbito de las organizaciones y movimientos indígenas como en el entorno institucional y las políticas públicas. Hay factores internos y externos que actúan como barreras sustantivas a su participación “activa, permanente y sostenible” (Massolo y Ranaboldo, 2007: 10)¹³. A lo cual se suma la incidencia especialmente fuerte de la pobreza entre las comunidades indígenas y, especialmente, las mujeres indígenas.

Finalmente, señalemos que si las mujeres no se constituyen como agentes económicos con voz y recursos –en el contexto de un proceso democratizador del funcionamiento del sistema económico- sus posibilidades de participación política estarán seriamente limitadas. Más aún en un contexto, como mencionábamos, de progresivo desplazamiento de la capacidad de toma de decisiones desde el ámbito político al económico. En ambos sentidos, los avances en uno de los terrenos estarán seriamente limitados sin avances simultáneos en el otro. Un elemento central para el avance conjunto en ambas dimensiones es comenzar un proceso real de redistribución del conjunto de trabajos y responsabilidades entre mujeres y hombres (de forma crucial, un reparto de las responsabilidades domésticas), que vaya asociada a una erosión de la escisión de espacios público-privado. La remisión de las mujeres al ámbito de lo privado-doméstico y la valoración de la economía y la política sólo en la medida en que tienen lugar en el ámbito público ha sido un factor histórico denegación de la plena ciudadanía económica y política a las mujeres. Es, por ende, un eje clave por dónde comenzar a intervenir.

¹³ Op. cit.



Nota sobre el Segundo Encuentro de intercambio regional sobre Género, Economía y Desarrollo Local:

El Encuentro, convocado por la Secretaria Presidencial de las Mujeres de Guatemala, por el Consejo de Ministras de la Mujeres de Centro América-COMMCA, UNIFEM, UNOPS, UNDP, FLACSO, Cooperación Italiana y Cooperación Sueca, se realizó el 8 y 9 de noviembre 2007 en la ciudad de Guatemala. Asistieron alrededor de 150 representantes de los Mecanismos Nacionales de las Mujeres y de Ministerios de Economía, y de Planificación; Mujeres líderes y dirigentes de Organizaciones que promueven la participación femenina en las instancias de poder local, nacional y regional; Representantes de las Universidades, Representantes de la Red centroamericana de Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL), representantes de los Servicios para la Emprendeduría de las Mujeres, representantes del Programa ART GOLD Colombia y del Programa Internacional ART ILS LEDA.

El Encuentro fue organizado por el Programa MyDEL (Mujeres y Desarrollo Económico Local), coordinado por UNIFEM e implementado por UNOPS en los países de América Central. Los dos días de trabajo han representado una ocasión de intercambio entre los participantes sobre las prácticas impulsadas por el Programa MyDEL.

El Encuentro ha permitido también de consolidar las alianzas existentes y establecer nuevas perspectivas de acción. A conclusión del Evento, el Ministerio de Economía de Guatemala y la Secretaria Presidencial de las Mujeres firmaron un acuerdo de colaboración. El Evento se concluyó con una declaración conjunta entre el Consejo de Ministras de la Mujeres de Centro América-COMMCA, los Ministerios sectoriales, el Sistema de Naciones Unidas, los Organismos de Cooperación Internacional, las redes de Organizaciones de Mujeres, la red de Agencias de Desarrollo Económico Local de Centro América, para dar seguimiento a los compromisos asumidos en las dos jornadas de trabajo.

