

DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL Y CIUDADANÍA DE LAS MUJERES: SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS INNOVADORAS

INFORME FINAL

Alejandra Valdés y Patricia Provoste

El presente documento expone los resultados finales del Proyecto “Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres: sistematización de experiencias innovadoras”, llevado a cabo por las autoras entre los meses de abril de 1999 y enero del 2000. Este proyecto se ha realizado en el marco del Programa Ciudadanía y Gestión Local de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, y el Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile, con el apoyo de la Fundación Ford.

TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACION	3
I. CIUDADANÍA DE LAS MUJERES E INNOVACIÓN MUNICIPAL	5
Concepto de ciudadanía	5
Ciudadanía Activa	6
Modernización y Democratización del Estado	7
Transformaciones en la sociedad civil	9
Modernización y democracia comunal	11
Innovación democratizadora y ciudadanía activa en el ámbito comunal.	12
Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres	14
El proyecto y la precisión de dimensiones de la ciudadanía de las mujeres.	15
II. DIMENSIONES Y PRÁCTICAS EN LA CIUDADANÍA ACTIVA DE LAS MUJERES	17
1. La ciudadanía en la práctica local	17
Asociatividad	17
Ejercicio de derechos	18
Acceso a las decisiones	20
Control social de la función pública	21
Voz pública por los derechos de las mujeres	21
2. Una Propuesta de análisis	21
Ejercicio activo-autónomo de la ciudadanía = ciudadanía plena.	24
Ejercicio pasivo-autónomo	24
Ejercicio activo - tradicional maternalista-activo	25
Ejercicio pasivo –tradicional	26
3 Indicadores de ciudadanía activa en la gestión comunal	26
Algunas precisiones	26
Indicadores de Asociatividad	28
Indicadores de Acceso a toma de decisiones	29
Indicadores de Ejercicio de Derechos	30
Indicadores de Control social	31
Indicadores de Voz Pública	31
III. CONCLUSIONES	34
Democratización municipal incipiente	34
Municipio y superación de la pobreza	35
La individuación y la asociatividad de las mujeres	35
Dos interrogantes que tensionan el campo de la ciudadanía	35
ANEXO	38

PRESENTACION

El proceso de transformación vivido por el municipio chileno en las últimas décadas puede ser visto como una oportunidad histórica de democratizar las relaciones que éste ha mantenido con la comunidad, generando nuevos vínculos con las y los destinatarios de su gestión, en particular con las mujeres, que constituyen su referente social mayoritario.

Al cumplirse diez años desde los inicios de la transición democrática y ocho desde la recuperación de la elección popular de alcaldes y concejales, cabe preguntarse qué papel está jugando la institución municipal en ese proceso. Considerando que en la frecuente vinculación entre municipalidad y mujeres prevalece una lógica social (superación de la pobreza) e intermediadora (mujeres como portadoras de servicios comunales hacia la familia), surge la interrogante acerca de la dimensión ciudadana de ese vínculo, es decir, sobre si y cómo los cambios producidos en este nivel del Estado influyen en la condición de las mujeres como ciudadanas activas en el espacio comunal, como sujetos sociales que ejercen sus derechos y tienen capacidad de decisión sobre la gestión municipal.

En el marco de estas inquietudes, el estudio, cuyos resultados se exponen, tuvo por finalidad registrar, en la Región Metropolitana, innovaciones en la gestión municipal que se caractericen por potenciar la ciudadanía de las mujeres. Estas se definen como aquellas innovaciones de gestión que incentiven la asociatividad, el ejercicio de derechos, el control social, el acceso a las decisiones y la “voz pública” por el cambio en las desigualdades de género, rasgos considerados en este trabajo como dimensiones de la ciudadanía.

Como objetivos específicos, el proyecto se propuso tanto identificar y documentar programas y/o acciones de distintos ámbitos de la gestión municipal que cumplan con potenciar a las mujeres como ciudadanas activas, detectando elementos facilitadores y obstaculizadores de esta finalidad; como caracterizar los aportes a la ciudadanía activa de las mujeres en cada una de las dimensiones de análisis y observación establecidas, proponiéndose la elaboración de indicadores que permitan recoger y dar cuenta de esos aportes.

La metodología del estudio contempló un trabajo en tres etapas:

1. Detección de casos pertinentes, a través de entrevistas a actores del gobierno, de los municipios y de la sociedad civil que pudieran dar referencias de innovaciones en el sentido señalado.
2. Documentación de las experiencias detectadas como casos pertinentes en los municipios, a través de una guía de registro.
3. Sistematización y análisis de la información recopilada, con el respaldo de un taller de expertos.

El estudio recogió información de 18 experiencias de 12 comunas de la Región Metropolitana. En cada una de ellas se indagó acerca de las nociones de ciudadanía de las mujeres, implícitas o explícitas, y de la manifestación empírica de las dimensiones definidas.¹

Como producto final se obtuvo una sistematización de criterios de observación y análisis de la ciudadanía de las mujeres en relación a la gestión local.

¹ En el anexo "Dimensiones de la Ciudadanía de las Mujeres en las Experiencias Locales" se encontrará la identificación de los casos y una síntesis de la información recogida para cada una de las dimensiones.

El presente Informe se organiza en tres capítulos. El primero contiene el marco conceptual y el contexto histórico del concepto de ciudadanía activa, concluyendo con la precisión de las dimensiones de análisis de este concepto, elaboradas por este estudio. El segundo capítulo se refiere al contraste entre la construcción conceptual de las dimensiones de la ciudadanía y las prácticas encontradas en el nivel local. El último capítulo corresponde a las conclusiones. Finalmente, se anexa el cuadro "Dimensiones de la ciudadanía de las mujeres en las experiencias locales", el cual entrega el cruce entre las experiencias analizadas y las dimensiones de la ciudadanía.

I. CIUDADANÍA DE LAS MUJERES E INNOVACIÓN MUNICIPAL

Concepto de ciudadanía

La ciudadanía es un concepto histórico y, por tanto, se va modificando de acuerdo a las particularidades de los contextos en que se instala, imprimiéndole cada uno de ellos un carácter propio, inclusivo de ciertos sujetos y excluyente de otros. Como nos recuerda Sonia Montañó², un niño no es ciudadano, como tampoco lo es una persona fuera de su país. Para ser ciudadano no basta con ser reconocido como sujeto de derechos. La ciudadanía es un status con que las comunidades políticas legitiman la pertenencia e identidad de los individuos a esas comunidades. El Estado nacional es el referente por excelencia de esa comunidad política, aún cuando esta univocidad se ve cuestionada por la globalización y la existencia de poderes supranacionales en el plano económico y político, por el fortalecimiento de gobiernos locales y regionales, por mecanismos de justicia y representación que traspasan las fronteras de los países. El Estado nacional es el que refrenda la condición ciudadana en cualquiera de las otras instancias mencionadas.

Entre las concepciones contemporáneas de la ciudadanía ocupa un lugar destacado la de T.H. Marshall quien, al analizarla en 1949, releva su dimensión social, buscando así cerrar "*la brecha entre la igualdad política y la desigualdad económica y social*"³, sentando las bases de una concepción socialdemócrata de la ciudadanía. Esta concepción, que supone tres tipos de derechos: civiles, políticos y sociales, está pensada principalmente -como apuntan algunos analistas⁴- dentro de marcos nacionales que corresponden a los países de capitalismo avanzado de la época de Marshall.

En el contexto latinoamericano, el concepto de ciudadanía no puede desligarse de las condiciones históricas y actuales de la región y de la diversidad que se vive en los niveles nacionales. Acudiendo a Fernando Calderón, Vargas⁵ señala que "*los desiguales procesos de modernización y de expansión del proyecto cultural de la modernidad se desarrollaron en forma inconclusa y excluyente, sobre la base de sociedades multiculturales y pluriétnicas*", conteniendo grandes diferencias socioeconómicas y procesos dispares en que conviven elementos de modernidad, de "*pre-modernidad*" y de una "*confusa postmodernidad*". Así, la ciudadanía puede ser vista como una renovada y nunca acabada construcción sociocultural, parte de un proceso ambivalente, con fracturas, retrocesos y recuperación de contenidos perdidos, que no se adapta fácilmente a la categorización de Marshall.

Giddens, Turner y Held⁶ incorporan las lecciones de los movimientos sociales de los años 60 para reelaborar el concepto y recoger la participación social en el patrimonio cultural de cada comunidad, la que sólo es posible cuando se articulan distintos sujetos y se rompe con las relaciones de dominación y exclusión a que estaban referidos estos movimientos. En ese sentido, las luchas sociales originan la expansión de derechos y la ampliación de la esfera pública. En este marco, la participación social y la búsqueda de igualdad de aquellos discriminados por razones económicas, de raza, étnicas, sexuales, ha creado eventos en que estos sujetos se toman la "voz pública" y proponen soluciones a problemas específicos, nombrando nuevos derechos y construyendo nuevas

² Sonia Montañó: *La ciudadanía de las mujeres y el sistema político*; En *Memoria Foro Género y Ciudadanía*, CIDEM-REPEM, La Paz, 1996, p.34.

³ Virginia Vargas: *Un debate feminista en curso*, en *La ciudadanía a debate*, Isis Internacional, Santiago 1997, p.60

⁴ Sinecio López: *Ciudadanos reales e imaginarios*, Instituto de Diálogos y Propuestas, Lima, 1997

⁵ Virginia Vargas, op.cit., pág 55

⁶ Sinecio López, op. cit

ciudadanías. Este es el caso de los derechos reproductivos y sexuales, los ambientales, los étnicos, los generacionales, etc., que se van desarrollando conflictivamente con los diversos poderes prevalecientes, a los que disputan la configuración de “lo público”.

Ciudadanía Activa

Al hablar de una ciudadanía que interroga las relaciones de dominación nos encontramos con la tesis central de Hannah Arendt⁷, quien la plantea como el espacio de construcción de lo público y cuya concepción de la política está basada en la idea de la ciudadanía activa, esto es, en el valor e importancia del compromiso cívico y de la deliberación colectiva acerca de todos los temas que afectan la comunidad política. Es decir, y siguiendo a López, si la dimensión pasiva de la ciudadanía está dada por el acceso de derechos (civiles, políticos o sociales), la dimensión activa está dada por *"las responsabilidades que los sujetos tienen con la comunidad política a la que pertenecen"*⁸.

Para Arendt, los espacios públicos cobran existencia siempre que los ciudadanos se agrupan por el discurso y la acción, confiriéndole poder a esa acción.⁹ Esta autora valora el espacio público como aquel donde los ciudadanos interactúan mediante los recursos del discurso y la persuasión, descubren sus identidades y deciden mediante la deliberación colectiva acerca de los temas de interés común. En este sentido, la esfera pública es aquella dentro de la cual la actividad de la ciudadanía puede florecer. La práctica de la ciudadanía es valorada porque capacita a cada ciudadano a ejercer sus poderes de acción, a desarrollar sus capacidades de juicio y a lograr, por acción concertada, algunas medidas de eficacia política.

La reactivación de la ciudadanía en el mundo moderno, para Arendt, depende tanto de la recuperación de un mundo común y compartido como de la creación de numerosos espacios públicos en donde los individuos pueden demostrar sus identidades y establecer relaciones de reciprocidad y solidaridad.

El espacio público es valorado también como *"fuente de las funciones de crítica y control que la sociedad ejerce sobre la cosa pública"* y como instancia *"que hace posible la conexión del principio de igualdad política con el de la participación de los ciudadanos en lo que es de interés común"*¹⁰. Es decir, un aspecto fundamental de la vigencia actual de la democracia es el desarrollo de espacios públicos, diferentes del Estado, lo que da cuenta de la vitalidad y autonomía de la sociedad civil. Por ello la ciudadanía activa tiene relación con ser sujeto de derechos y sujeto de la construcción pública común, es decir, actor/a en la creación de espacios, intereses, imágenes y discursos públicos, con sentido de identidad, pertenencia y membrecía a una determinada comunidad política, entre cuyos miembros hay relaciones de interdependencia, responsabilidad, solidaridad y lealtad.

Es esta noción de ciudadanía activa como *"compromiso activo de los pares en el ámbito público"*¹¹, la que hemos tomado como eje conceptual de la investigación.

El concepto de ciudadanía activa resulta especialmente útil para una parte importante del feminismo contemporáneo, ya que pone el acento no sólo sobre la igualdad en el acceso a derechos (una visión

⁷ Hanna Arendt, *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 1993

⁸ Sinecio López, op.cit., pág 1191

⁹ Hanna Arendt, op cit

¹⁰ Luis Carlos Bresser y Nuria Cunill Grau: *Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal*, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD-Paidós, Argentina, 1998, pp. 25-56

¹¹ Mary Dietz, *El contexto es lo que cuenta*, reproducido en *Ciudadanía y Feminismo*, Debate feminista, Daedalus 1987, sf. p. 22.

más marshalliana y podría decirse más pasiva), sino que en el protagonismo público de las mujeres como actoras sociales y políticas, así como en las restricciones que operan para lograr el carácter de "par" en un espacio público dominado por lo masculino y por aquellos actores que en la vida social ostentan mayores cuotas de poder. El concepto de Arendt resulta propicio, asimismo, para recoger las nociones de diversidad y pluralismo, y de ampliación del espacio público, que hoy parecen indispensables para una construcción democrática sustentada en la fortaleza y diversidad de la sociedad civil.

La ciudadanía activa -y ésta es también una idea común a distintas tendencias feministas- se basa en el supuesto de una práctica crítica capaz de exigir el cumplimiento de normas jurídicas preestablecidas, de nombrar las carencias de aquellas personas que no han sido definidas como sujetos de derechos y de formular nuevos derechos que surgen con la complejidad creciente de las problemáticas de la vida contemporánea. Desde esta perspectiva, la historia de las luchas sociales de las mujeres, así como de otros movimientos sociales, puede interpretarse como una tendencia a incrementar el ejercicio futuro de la ciudadanía¹², destacándose papel protagónico de las luchas y acciones de las mujeres por ampliar sus derechos, cuya única constante es, siguiendo a Arendt, "*el derecho a tener derechos*".

Modernización y Democratización del Estado

Los procesos actuales de transformación del Estado pueden ser vistos como tendencias de cambio en la forma y en los contenidos de la relación entre Estado y sociedad, en función de potenciar la democratización y la construcción de ciudadanía. Estos procesos están vinculados e influidos, a su vez, por macrotendencias como la globalización de los mercados y de las comunicaciones, así como por los radicales cambios demográficos, sociales y productivos ocurridos en las últimas décadas, incluyendo el auge y derrumbe del socialismo soviético. Como apuntan Garcés y Valdés¹³, la reforma del estado puede ser explicada a partir de la crisis del Estado de Bienestar.

Al respecto, parece pertinente para Chile la explicación que da para Brasil, de este mismo proceso, Marianne Nassuno. Allí, la Reforma del Estado respondería a una doble crisis:¹⁴

1. Al "*agotamiento de las condiciones de financiamiento del antiguo patrón de industrialización, que lleva al desorden en las cuentas públicas y a la inestabilidad monetaria, incompatible con la globalización de la economía, que exige crecientes niveles de competencia entre los países y sus empresas*". Todo esto hace de la eficiencia del Estado un tema central, "*indispensable para alcanzar la competitividad y legitimidad requeridas*".
2. Al "*agotamiento de las formas de articulación Estado-sociedad y, sobre todo, de la modalidad de relacionamiento entre los sectores público y privado prevaleciente en el modelo de desarrollo adoptado anteriormente*" y a la "*extenuación del Estado como factor de contención de una sociedad civil en proceso de expansión y dotada de una creciente 'densidad organizacional'*".

En este último sentido, la modernización del Estado puede verse como un proceso de transformación de la relación entre el Estado, la sociedad y la economía.

¹² Esta es la tesis de Elizabeth Jelin en *¿Cómo construir democracia? Una visión desde abajo*. European Review of Latin America and Caribbean Studies, N° 55, diciembre 1995

¹³ Mario Garcés y Alejandra Valdés, *Estado del arte de la participación ciudadana en Chile*, Documento preliminar de investigación, Oxfam G.B., Santiago, enero 2000

¹⁴ Marianne Nassuno: *El control social en las organizaciones sociales en el Brasil*, En Bresser y Cunill, op. cit., pp.333-359

Desde el punto de vista del Estado, se ha documentado profusamente cómo este proceso ha significado no sólo una reducción de su tamaño¹⁵, sino también una redefinición de ciertas funciones que había estado cumpliendo en las décadas anteriores (como las de productor, las de proveedor de servicios básicos, las de fiscalizador), así como de las formas tecnológicas y organizacionales para desempeñarlas.

En América Latina, como apuntan otros autores, este cambio también va ligado a presiones para la democratización de la institucionalidad del Estado en aspectos como transparencia, control social, garantía de derechos y canales de participación. Esta democratización se expresa en el fortalecimiento y ampliación de los mecanismos tradicionales de representación (por ejemplo, en la generalización de la elección directa de gobiernos municipales), pero no se limita a ello. Así, Bresser y Cunill constatan en América Latina dos tendencias que confluyen: el desarrollo de "*mecanismos de participación directa de los ciudadanos*" - tales como el referendo, la iniciativa popular, la revocatoria de mandato, la participación en la formulación y/o control de políticas sectoriales -¹⁶ y la instalación de la noción de "*accountability*", término que combina los conceptos de transparencia y de responsabilidad por los actos públicos. El término se liga no sólo a los mecanismos institucionales que las permiten -como contralorías, deber de informar, revocabilidad del mandato, etc.- sino a los dos aspectos que hemos mencionado de la ciudadanía: el "pasivo" o de acceso a derechos -en este caso se trata de nuevos o mejores derechos frente al poder del Estado (información, amparo tutela, petición, iniciativa popular, según los países)- y el "activo", es decir, la participación a través de mecanismos de control social u otros en que la ciudadanía pueda exigir cuentas y responsabilidad a las autoridades y administradores. En suma, el aspecto democratizador de la modernización del Estado comporta una oportunidad de ampliación de la ciudadanía.

Estas tendencias, con ciertos matices, también se expresan en Chile donde, aunque efectivamente se avanza en algunos de los derechos y mecanismos anotados, se observa que el discurso participativo puede ser leído de maneras muy diversas, produciéndose -a veces- una confusión discursiva entre ciudadano y cliente (satisfecho) o entre ciudadano y consumidor, que despoja a la ciudadanía de su carácter interpelador de desigualdades y de su dimensión activa.

Desde el corazón del sistema económico planetario (Banco Mundial) surgen llamados a la participación de la sociedad civil, que encomian el aporte de las ONG como intermediadoras y experimentadoras de bajo costo y el de las propias organizaciones populares, que permiten hacer más eficiente el gasto social al recoger mejor sus "necesidades reales" y sus opiniones sobre cómo hacer mejor ciertas cosas. Los gobiernos también descubren que ciertas oprobiosas carencias de infraestructura social pueden salvarse más rápidamente con el trabajo de los interesados. En Chile hemos experimentado mucho en esta línea de programas de superación de la pobreza a través de proyectos FOSIS, Chile Barrio, Fondos vecinales concursables, etc. Estas formas de participación, que se aplican en sectores de extrema pobreza -definidos como "grupos vulnerables"- involucran efectivamente a la gente en la ejecución y, a veces, en el diseño del plan de trabajo o en la evaluación de éste. Sin embargo, no tocan las decisiones del Estado ni representan formas de control social sobre éste¹⁷. Desde la izquierda se critica esta incorporación de mano de obra

¹⁵ Este proceso se inicia en Chile en el contexto dictatorial en los años '80, paralelo a las reformas de ajuste estructural, en que se reducen o se privatizan funciones estatales, especialmente en salud y comunicaciones, y se traspasa funciones sociales a los niveles comunales, sin suficiente descentralización de recursos, en los ámbitos de salud y educación. Este proceso ha tenido continuidad, como se puede ver en las privatizaciones en el ámbito de la energía a fines de los noventa.

¹⁶ Bresser y Cunill, op.cit., pág. 33.

¹⁷ Claudia Serrano y Dagmar Raczynsky, Lineamientos para construir una matriz de indicadores de participación social en programas nacionales participativos, Informe final de consultoría, Asesoría e Inversiones Corporación Latinoamericana, dic. 1998.

"gratuita" como una forma de abaratar costos, ya que esto no se exige a los sectores "no vulnerables". Desde el feminismo se agrega que ese tiempo gratuito es entregado casi siempre por las mujeres -reforzando su rol tradicional- y se cuestiona el acercamiento a la ciudadanía por el camino de la "maternalización" de la política social¹⁸. Finalmente, se señala que al limitar así la participación se *"ha venido convirtiendo los movimientos poblacionales en grupos vulnerables eventualmente beneficiarios de políticas públicas"*¹⁹ restándoles carácter ciudadano y por lo tanto despolitizándolos.

En el plano de la modernización de los servicios se observa una tendencia -saludable- a la satisfacción del cliente, que pone sobre la mesa los derechos de los usuarios y los mecanismos de consulta, atención y reclamo que facilitan su ejercicio. Es posible que estos derechos y mecanismos revistan una condición especial o tengan una faceta ciudadana por tratarse de servicios públicos. Sin embargo, estos son necesarios pero no suficientes para una relación ciudadana entre Estado y comunidad. Hay que distinguir entre los mecanismos que cualquier empresa podría aplicar para ser más eficiente y los que dan cuenta de una apropiación de lo público o de un control social sobre la gestión pública²⁰. En suma, la dimensión ciudadana de la modernización de los servicios públicos es también un desafío, una meta por construir.

La debilidad o carácter incipiente de esa meta se aprecia tanto en el diseño de los programas, como en la demanda de la población, que no suele exigir control o mayor acceso a las decisiones.

Transformaciones en la sociedad civil

Por tratarse de un proceso interactivo entre Estado y sociedad, la democratización no depende solamente de los canales, espacios, prácticas y normas que se vayan modificando al interior del Estado, sino también de la presión social para instaurar esos cambios, de la autopercepción de la ciudadanía como sujeto de derechos ante los organismos públicos, de su disposición a ejercer y exigir esos derechos de manera individual y colectiva y de la existencia de espacios e instancias de debate libre e informado sobre los asuntos de interés público. En este sentido, la transformación democrática del Estado está asociada a niveles crecientes de "densidad ciudadana".

Si miramos a Chile desde este punto de vista, constatamos que la modernización del Estado transcurre paralelamente a profundos cambios en las formas de participar de los ciudadanos y ciudadanas respecto de los asuntos de interés común y en la estructuración de grupos e identidades sociales. Pero estos cambios no ocurren en terreno neutral, sino que están influidos por el sistema de dominación económico-social y por el mismo Estado que re-crea formas de organización, las que conviven con la tradición histórica de organización social de nuestro país.

La transformación de la relación entre el Estado y la sociedad civil, se ha visto especialmente impactada por la pulverización de las relaciones capital-trabajo, eje sobre el cual se constituyeron actores sociales y políticos, se organizó el estado proveedor de servicios y se definieron los temas de agenda pública. La transformación productiva no sólo ha debilitado a los sindicatos, sino que ha minado la identidad social y política basada en la inserción laboral y en la estructura de clases sociales que se había venido configurando durante las décadas anteriores.

¹⁸ Patricia Provoste, *La construcción de las mujeres en la política social*, Instituto de la Mujer, Santiago, 1995

¹⁹ Mario Garcés y Alejandra Valdés, op. cit.

²⁰ Sobre los derechos de las mujeres en la modernización de servicios, ver Patricia Provoste, *Hacia una modernización democrática de los servicios públicos en 10 años, veredas por cruzar*, Instituto de la Mujer, Santiago, 1998

Esa misma transformación, asociada a otras demográficas y sociales, ha minado asimismo la identidad doméstica de las mujeres, principalmente de clase media y alta, que se complementaba con la identidad laboral -y política- de los varones. En el horizonte se perfilan diversos colectivos que se traslapan, sin que surjan necesariamente nuevos referentes organizacionales y nuevos proyectos. El género, la juventud, los consumidores, las identidades colectivas aparentemente ajenas a la comunidad política (barras bravas, grupos de rock), la cuestión étnica y la identidad vecinal-territorial que se aviva en torno a la regionalización y el gobierno municipal, van configurando *"una 'sociedad civil' que no tiene afinidad con las características organizacionales históricas"*²¹.

La política, ámbito llamado a responder frente al malestar de los cambios producidos en el nivel estructural, refuerza una imagen de distanciamiento de los ciudadanos/as, tendencia apoyada con el abandono desde el Estado de sus diversas funciones de provisión, unidad e integración, junto con la permanencia de enclaves autoritarios en el proceso de transición democrática²².

Esta situación es interpretada por Lechner²³ como una distancia creciente entre la política -entendida como el conjunto formal de instituciones y procedimientos referidos al orden colectivo- y lo político, es decir, la experiencia cotidiana que los ciudadanos tienen de los asuntos vinculados al orden social. En términos más estructurales, este distanciamiento da cuenta del agotamiento del modelo de vinculación entre Estado y sistema político, por un lado, y el mundo social organizado, por el otro, que se había establecido durante el Estado de Bienestar. En efecto, esa vinculación, mediada por los partidos y centrada en el acceso a derechos sociales por parte de sujetos constituidos, se desdibuja ante un desperfilamiento tanto de estos sujetos como de los derechos y materias de negociación con el Estado, mientras que los partidos y el sistema de representación política (Congreso, pero también Concejos Comunales) ven disminuidos sus poderes de intermediación entre la población y el Estado (no es claro a quién representan ni sobre qué pueden mediar o negociar).

Ante este desdibujamiento de las identidades sociales y del sistema político, puede sostenerse que los movimientos y organizaciones sociales no han logrado aún construir identidades y proyectos que asuman los nuevos papeles y funciones del Estado.

La pregunta que resume esta difusa situación es qué opciones de ciudadanía conllevan, enmarcan o permiten las tendencias de cambio en el Estado en el actual contexto y en el marco de procesos como los apuntados. El que el Estado ya no puede seguir creciendo como un proveedor o como un empleador no significa cancelar sus funciones sociales y políticas, ni el papel de la ciudadanía respecto de los asuntos públicos. Hoy es posible -y necesario- exigir al Estado lo que antes no se le exigía: transparencia, rendición de cuentas, ejercicio de un papel fiscalizador y garante de derechos en los servicios públicos entregados por entes privados. Es posible, también, mejorar su intervención reguladora y niveladora en todas aquellas relaciones sociales en que hay desigualdades de poder (por ejemplo, entre consumidor y proveedor, trabajador y empresario, marido y mujer, niños y adultos, etnias dominantes y subordinadas, empresas y comunidad).

Se podría afirmar que al Estado de Bienestar correspondió una ciudadanía "a lo Marshall" (que agregaba derechos sociales a los derechos civiles y políticos "clásicos"), mientras que al Estado que hoy surge podría corresponder tanto una "ciudadanía del consumo" como también una ciudadanía "a lo Arendt" (ciudadanía activa), que implica una comunidad políticamente viva. La opción por

²¹ Mario Garcés y Alejandra Valdés, op. cit.

²² Nos referimos a la inamovilidad de los comandantes en jefe, el sistema binominal electoral, la composición del Senado, en el que permanece la figura de los senadores designados y vitalicios, y a las limitaciones de las funciones fiscalizadoras de los parlamentarios.

²³ Norbert Lechner: Entrevista diario La Epoca, 1993

una u otra dependerá tanto del carácter, de la fuerza de esa comunidad, como de los actores políticos e institucionales, incluido el propio Estado. Si bien el aparato estatal no puede inventar ni sustituir los procesos de organización social, *"el fortalecimiento de la densidad ciudadana requiere de los apoyos institucionales necesarios en el nivel local, que den cuenta de señales claras en la voluntad de legitimación de nuevos espacios, autónomos, de interlocución y participación"*²⁴.

Modernización y democracia comunal

Parte central de la modernización del Estado en Chile son los procesos de *descentralización territorial*, expresada en la creación de los Gobiernos Regionales y el fortalecimiento de la institución municipal, y de *desconcentración*, mediante el cual se traspasan *"funciones, atribuciones y recursos desde los órganos superiores de la Administración a sus respectivas instancias territoriales subordinadas"*²⁵. Paralelamente, se ha ido impulsando desde el gobierno central un proceso de "modernización de la gestión" destinado a fortalecer capacidades técnicas en los servicios públicos y en los niveles regionales y municipales de gobierno. Estos cambios, como señalamos anteriormente, tienen una dimensión democratizadora, la cual se expresa no sólo en la elección de autoridades locales sino también en las propuestas de participación de la sociedad civil local.

En el nivel municipal del Estado el más trascendental de esos cambios democratizadores fue la restauración, en el año 1992, de la soberanía popular en la elección de alcaldes y concejales. Con las reformas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades promulgadas en 1999 se establecen importantes innovaciones políticas, tendientes a fortalecer la institucionalidad municipal y a profundizar la democracia local con normas de transparencia y participación (por ejemplo, cuentas públicas, plebiscito comunal, ordenanzas de participación). Estas y otras reformas contienen potencialidades democráticas en las esferas más operacionales de la municipalidad, como sucede con la participación social en los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO), en los planes comunales de educación y en los consejos locales de salud. Luego, a la posibilidad de elección directa de las autoridades municipales, se suma la de *"cierta participación ciudadana en la planificación de su propio entorno"*²⁶ o en la gestión de servicios y programas municipales, combinación que otorga a la gestión municipal un carácter especial de "laboratorio democrático".

Mirado desde la perspectiva de la redefinición de funciones del Estado, el fortalecimiento municipal también puede ser visto como un proceso de traspaso al nivel comunal de la ejecución de políticas sociales. En efecto, a su papel de administradoras de la salud y la educación primarias -adquirido durante el régimen pinochetista- las municipalidades suman hoy, luego de diez años de gobierno de la Concertación, una impresionante lista de programas sociales, en los cuales su papel es básicamente de mediadora entre los ministerios y la población más pobre.

Pese a esta gran cantidad de reformas y competencias municipales, los grados de autonomía de este nivel del Estado son todavía muy reducidos. Así lo demuestra el carácter de "mero ejecutor" de estas entidades respecto de la educación, la salud y la casi totalidad de los programas sociales que desarrolla con recursos y criterios ministeriales, así como la reducida proporción de recursos propios en los presupuestos municipales chilenos. Estos hechos moderan el papel de las municipalidades como agentes de desarrollo y ponen límites a las potencialidades democráticas

²⁴ Mario Garcés y Alejandra Valdés, ídem

²⁵ Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, *Compromisos de Desconcentración de Ministerios y Servicios 1998-2000*, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago, junio 1998, p. 5.

²⁶ Lúne Bareiro y Jane C. Riquelme, *Nuevas voceras de la Ciudadanía Plena*, Documento de Trabajo N°47, CDE, Centro de Documentación y Estudios, Asunción, Paraguay, 1998, p.27.

recién señaladas, sobre todo en lo referido a gestión municipal, puesto que la participación de la población en la planificación de su entorno o en la gestión de servicios no puede ir más allá de los aspectos sobre los que el municipio puede efectivamente decidir. En otro plano, se señala que ciertas atribuciones que sí poseen los municipios -como las referidas a elaboración de curricula escolar- no se pueden aprovechar por falencias técnicas, sobre todo en los municipios más pobres.

No obstante, los municipios constituyen hoy un elemento central para la ejecución de las políticas sociales de gobierno y para la vida cotidiana de la población, lo que no sólo responde a las necesidades de la población de menores recursos, sino que a todos aquellos aspectos que han sido tradicionales al municipio (áreas verdes, servicios y equipamiento urbano, vialidad comunal, impuestos territoriales, permisos comerciales y de circulación, etc.) y a otros que emergen como tópicos locales ineludibles (seguridad ciudadana, protección ambiental).

El fortalecimiento de las funciones municipales tiene una contrapartida en la vida asociativa local que, a menudo, es la forma que adopta la comunidad para acceder a servicios o a la solución de necesidades puntuales (comités de vivienda, grupos de salud, de tercera edad, comités de pavimentación, etc.), coexistiendo con formas más tradicionales de organización (como las juntas de vecinos y los centros de madres).

El desarrollo asociativo, así como el de espacios públicos comunales autónomos respecto de las autoridades municipales, son imprescindibles para alcanzar la democracia municipal. Si embargo, es necesario observar con atención las expresiones de interlocución entre el municipio y la población comunal, así como los procesos asociativos comunales, para poder establecer si dan cuenta de un fortalecimiento de la sociedad civil o de fenómenos de cooptación o clientelismo.

La distinción se hace especialmente difícil cuando se refiere a la participación de "los más pobres", ya que cuando los "grupos vulnerables" no se vinculan como interlocutores autónomos sino que como beneficiarios pasivos o ejecutores de programas sociales, puede ocurrir que se despolitice el movimiento social y se diluya la ciudadanía. También se diluye la ciudadanía cuando la asociatividad (principalmente de mujeres) tiene por objeto suplir carencias o servicios que el Estado no puede garantizar, sin llegar a incidir en las decisiones locales o nacionales.

Las ocasionales –pero ya no inesperadas - irrupciones de grupos de vecinos oponiéndose a alguna medida que los afecta o exigiendo otras (un basural, el cierre de una escuela, el paso de elementos tóxicos, un cruce peatonal, una denuncia de abuso cometido por un servidor público), dan cuenta de procesos asociativos y de configuración de espacios públicos en la vida comunal, lo que es uno de los principales desafíos de la construcción democrática en el nivel local.

Innovación democratizadora y ciudadanía activa en el ámbito comunal.

Es en el marco histórico y analítico esbozado donde cabe situar las llamadas experiencias innovadoras de la gestión municipal. Lo innovador es continuidad y ruptura en referencia al estado de cosas anterior. Lo nuevo surge a partir de las propias necesidades del desarrollo municipal y de la comunidad local, de sus propios antecedentes y prácticas. La innovación no puede sino asentarse en una estructura organizativa que la haga visible.

La innovación implica una ruptura con el orden actual. Hay allí un compromiso con referentes de cambio más generales, entre los cuales se cuentan la democracia, la igualdad de oportunidades, la

participación ciudadana, etc., todos conceptos que en el ámbito comunal, así como en el nacional, son dinámicos y se encuentran inacabados y en formación.

En una mirada histórica, las propuestas y experiencias de innovación municipal son parte del gran impulso reformador del Estado que surge de la crisis del Estado de Bienestar y de la instalación de estados con características afines a los procesos de globalización y a la profundización de la economía de mercado. Además, estas propuestas y experiencias de innovación municipal dan carne a las demandas democratizadoras y a las exigencias de una sociedad más compleja y dinámica, todo lo cual viene a confluir en un modelo de gestión municipal y de democracia local aún en construcción, objeto de apuestas disímiles. Puede haber un proyecto tecnocrático y funcional al orden económico, así como puede haber uno democrático y solidario

Recogiendo lo anotado, la modernización del Estado puede tener un sentido democrático en la medida que la transformación de la relación Estado-sociedad vaya en la dirección de la ciudadanía activa. Lo mismo se puede afirmar en el ámbito comunal del Estado. Vale decir, será democratizadora aquella innovación del municipio (y otros organismos públicos que operen en el espacio comunal) que permita a las personas, como miembros plenos de la comunidad política comunal, el acceso a y el ejercicio de derechos que dependen de la gestión municipal, que promueva –respetando su autonomía - la asociatividad en torno a los asuntos públicos comunales, el control social sobre la gestión pública, el debate amplio e informado sobre las cuestiones de gobierno y administración comunal, así como sobre el papel de ésta en la vida comunitaria y, finalmente, que abra a la población las decisiones sobre estos asuntos, ya sea a través de una mejor representación política o de mecanismos directos de democracia y participación deliberativa en la gestión municipal.

De esta manera, la democratización comunal no se reduce al sistema político o a la generación del gobierno municipal, sino al grado y las formas de control que la ciudadanía sea capaz de ejercer sobre el conjunto de la gestión pública comunal.

Entenderemos, entonces, por medidas de gestión innovadora en un sentido democrático, a aquellas que no sólo persiguen mejorar la eficiencia administrativa y la eficacia social de la gestión de los distintos organismos públicos, sino que además dan espacio a la dimensión activa de la ciudadanía, es decir, que no sólo garantizan el acceso a derechos sino que facilitan las iniciativas y responsabilidades de todos los involucrados en el área de competencia de esas entidades, logrando establecer puentes entre Estado y sociedad civil, en los sentidos antes mencionados: ejercicio de derechos, asociatividad, control social de la función pública, influencia en las decisiones municipales y desarrollo de un espacio público comunal.

El incorporar la perspectiva de género en este nivel del Estado exige una nueva mirada analítica; demanda la integración en los distintos ámbitos de acción municipal; y requiere de nuevas metodologías que favorezcan la interacción, la utilización del entorno como fuente de aprendizaje, la motivación de los involucrados, etc.

La gestión municipal, si bien se presenta como un campo complejo, es propicio para la instalación de prácticas innovadoras que potencien la ciudadanía de las mujeres, aún cuando es posible todavía encontrar la mantención de prácticas poco eficientes y que obstaculizan los avances de la equidad de género. La incorporación del enfoque de género es posible cuando existe esa voluntad política de incorporar una mirada transformadora.

Innovación, transformación y modernización, así como mujeres, género y equidad están muy interrelacionadas y se potencian entre sí, debido a que la modernización del Estado y la igualdad de oportunidades deben pasar de ser estrategias paralelas a ser políticas integrales e integradas entre sí²⁷.

Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres

Para observar los procesos de cambio hacia la igualdad ciudadana de las mujeres en el nivel local del Estado, hay que tener en cuenta que el funcionamiento del Municipio, así como el del Estado en su conjunto, tiene inscrita una lógica de género que opera como condicionante de los procesos de transformación. Las vinculaciones entre el municipio y la comunidad tienden por defecto, o de modo subyacente, a reproducir las relaciones tradicionales de género, lo que configura frenos a la ciudadanía de las mujeres en diferentes sentidos:

- a) Como se señala en la literatura sobre género y desarrollo²⁸, las mujeres cumplen un papel mediador entre los programas y servicios sociales y las familias a las que éstos benefician. Este papel es particularmente fuerte en los servicios comunales de educación, salud y superación de la pobreza. Es decir, las mujeres no son por sí mismas las destinatarias de la acción municipal, sino en función de las necesidades familiares, lo que constituye un refuerzo a una identidad no autónoma que ya poseen las mujeres por socialización y condiciona negativamente la identidad ciudadana²⁹. En este sentido, las mujeres pueden eventualmente participar en las decisiones de los programas y servicios sin llegar a trascender su papel mediador o a percibirse a sí mismas como individuos con una identidad que no se agota en la familia, proceso necesario para que asuman su ciudadanía. En este sentido, la acción estatal debe cautelar esta tendencia, favoreciendo procesos de individuación, en el sentido al que apunta Celia Amorós³⁰.
- b) En segundo término, distintos estudios dan cuenta de la reducción del sentido ciudadano de las mujeres -es decir, de la autopercepción como sujetos autónomos de derechos- a medida que aumenta la pobreza o, dicho de otro modo, a mayor pobreza menor conciencia de derechos. Esto incide en una menor demanda de democratización de la gestión municipal o en demandas que no tematizan necesariamente los derechos de las mujeres o las desigualdades de género. El que la vinculación predominante del municipio con las mujeres sea su condición de pobres no facilita su desarrollo como ciudadanas, a menos que se introduzcan elementos específicamente orientados a este fin, incluyendo el control y la crítica de los propios programas.
- c) En tercer lugar, en las comunas se constata la paradoja de una alta participación de mujeres en las bases organizativas sociales y partidarias, y en el electorado comunal (52% de los votantes), unida a su escasa presencia en los niveles políticos de decisión (gobierno municipal, partidos, organizaciones que interactúan con el municipio). En este sentido, puede hablarse de una ciudadanía limitada de las mujeres, que aportan sustancialmente a la vida político-social comunal, pero sin acceder de manera equivalente al poder que en ella se ejerce.

²⁷ Patricia Provoste y Marcela Noé, *Modernización del Estado e Igualdad de Oportunidades*, Depto. de Capacitación SERNAM, 1997

²⁸ Patricia Provoste, *La construcción de las mujeres en la política social*, Instituto de la Mujer, Santiago, 1995, p.83

²⁹ Sinécio López plantea la necesidad de sujetos autónomos como primera condición de la ciudadanía

³⁰ La individuación para Amorós es característica de los espacios públicos, que es “*el espacio de los pares o iguales*”, donde “*no todos tienen poder, pero son percibidos como posibles sujetos de poder*”. “*En oposición, el espacio privado es caracterizado por Amorós como el espacio de las idénticas, el espacio de la indiscernibilidad, porque allí no hay nada sustantivo que repartir en cuanto a poder ni en cuanto a reconocimiento...*”, Victoria Hurtado, Lorena Núñez, Guadalupe Santa Cruz y Alejandra Valdés, *A contramano*, Instituto de la Mujer, Santiago, 1997, p 26.

- d) En el campo de la acción político-social de mujeres, se reconoce un gran número de organizaciones sociales de base, sean éstas específicas de mujeres (centros de madres) o de orden vecinal o social (juntas de vecinos, grupos de salud, talleres de desarrollo personal). Sin embargo, y aunque hay excepciones, es escasa la acción de estas organizaciones en pro de la no discriminación de género y se enmarcan, más bien, en demandas de equidad social o de superación de la pobreza. La explicación, como en el primer punto, radica en una socialización que refuerza una identidad no autónoma de las mujeres. Por esta razón, la proliferación de organizaciones de mujeres no tiene ningún impacto en las condiciones de género o en las políticas de equidad si no se plantean explícitamente la intención de actuar en este campo.
- e) En situaciones de crisis, las mujeres han mostrado una capacidad extraordinaria para suplir al Estado a través de distintas iniciativas de subsistencia. Sin embargo, como apunta Pepi Patrón³¹, por muy eficaces que ellas sean en la solución de necesidades urgentes de la familia o el barrio, nada garantiza que en ese proceso se genere *"una opinión pública capaz de influir en la agenda política nacional"*, lo que cuestiona la calidad de "espacios públicos" de los ámbitos locales de participación y por lo tanto el carácter ciudadano de ésta. Más que politizar la vida comunal, lo que ocurre según esta autora es una ampliación del ámbito doméstico, que suple la incapacidad del Estado para atender la pobreza. Aunque estas observaciones corresponden a experiencias sociales autónomas, propias de tiempos de crisis, vale la pena mirar del mismo modo distintas formas de participación de las mujeres.
- f) Por último, las mujeres son una proporción significativa de los funcionarios municipales, que constituyen los actores principales de la modernización de la gestión. En la medida que las relaciones de trabajo al interior del municipio reproducen las relaciones tradicionales de género y poder, y que las propias funcionarias proceden de espacios familiares en que prevalecen esas mismas relaciones, se refuerza la persistencia de patrones tradicionales en la relación con la comunidad.

Al estar presentes como situaciones naturalizadas (es decir, que se dan por sentadas) las condicionantes de género descritas determinan que los esfuerzos por innovar la gestión municipal en sentido democrático no traen consigo avances automáticos en la ciudadanía de las mujeres, a menos que se intencionen expresamente, incentivando el "empoderamiento" ciudadano, en términos de individuación, ejercicio de derechos, asociatividad y acceso a las decisiones en el municipio y en las esferas de la sociedad civil que se vinculan a éste.

Lo expuesto permite definir al municipio como un campo clave para observar la interacción Estado - sociedad, atendiendo, por una parte, al papel que este nivel del Estado está jugando en la conformación de la ciudadanía activa de las mujeres y, por otra, a las formas y los contenidos de la acción de las mujeres -en tanto sujetos individuales y colectivos- en su vinculación con la gestión municipal.

El proyecto y la precisión de dimensiones de la ciudadanía de las mujeres.

El estudio realizado estableció que el efecto de potenciamiento de ciudadanía activa de las mujeres se reconocerá cuando se pueda verificar empíricamente que ciertas innovaciones en la gestión municipal generan logros pertinentes a la equidad de género (o a su probabilidad), en uno o más de

³¹ Pepi Patrón, *Democracia y Nueva Articulación entre Privado y Público. El problema de la participación femenina y la constitución de "espacios públicos"*, Ponencia al seminario problemas de gobernabilidad democrática, el caso peruano. Lima, Perú, junio 1996.

los elementos antes definidos como dimensiones de la ciudadanía activa, según se expone a continuación:

- **Asociatividad:** aumento de la capacidad organizativa dirigida a incidir en las decisiones municipales -de gobierno o funcionales- a favor de los derechos y necesidades de las mujeres como género. Esta asociatividad se dará probablemente entre mujeres, pero puede darse entre grupos mixtos que compartan ideas de equidad de género. Se entiende que la asociatividad es un elemento indispensable de la ciudadanía activa en tanto supone el reconocimiento de elementos comunes de identidad y disposición a hacer valer intereses compartidos. Se considerará como innovación democratizadora a aquella que sea reconocida o estimulada por la municipalidad, o incorporada a sus mecanismos de interlocución. Como se señaló antes, la idea de individuación o su equivalente deberá estar presente como prueba que la asociación está trascendiendo y no reforzando los roles tradicionales de género.
- **Ejercicio de derechos:** la gestión municipal garantiza el acceso de las mujeres a sus derechos como género (no-discriminación, derechos sexuales y reproductivos, protección contra la violencia), incorpora sus especificidades y demandas como usuarias (horarios, condiciones de atención, atención a necesidades frecuentes como el cuidado de hijos o la salud mental) y desarrolla la identidad de mujeres como sujeto de derechos. Se establecen mecanismos municipales de cautela de los derechos de las mujeres en distintos espacios de la vida comunal. (por ejemplo, control de discriminación en el trabajo).
- **Control social de la función pública:** Existen mecanismos de evaluación, fiscalización y/o cuentas públicas que permiten exigir compromisos contraídos con las mujeres, o bien, existen canales y medios efectivos para denunciar y/o sancionar actos de agentes públicos que comportan violencia o discriminación de género (por ejemplo, expulsión de escolares embarazadas, acoso sexual por algún funcionario o autoridad, etc.).³²
- **Acceso a las decisiones:** se promueve la participación activa y el incremento de mujeres en cargos de importancia pública, se desarrollan las capacidades de las mujeres para ejercer el poder en el espacio local, se aplican mecanismos para la participación deliberante ³³ de las mujeres en las decisiones políticas, se agendan temas de derechos de las mujeres en las instancias de deliberación (Concejo comunal, Consejo Económico-social) o en la planeación y evaluación de políticas y programas sociales de la comuna.
- **Voz pública por los derechos de las mujeres:** hay acciones o mecanismos no municipales (no estatales) que relevan ante la opinión pública local uno o más campos de derechos de las mujeres, cumpliendo un papel en la configuración de un "espacio público", de un "foro" comunal. Este tipo de acciones se considerarán ligadas a la innovación municipal cuando se realicen con participación o patrocinio de la municipalidad, en la medida que configuran elementos democratizadores de la vida comunal. Es decir, la municipalidad cumple el papel de fortalecimiento de la sociedad civil en la medida que genera condiciones o acoge iniciativas para la expresión autónoma de la sociedad.

³² Patricia Provoste y Patricia Silva, *Acciones de interés público por la no discriminación de género*, en Ciudadanía e interés público. Enfoques desde el derecho, la ciencia política y la sociología, editores Felipe Viveros et al., Cuadernos de Análisis Jurídico/Fac. de Derecho Universidad Diego Portales, octubre 1999.

³³ Serrano y Raczyzky, op. cit.

II. DIMENSIONES Y PRÁCTICAS EN LA CIUDADANÍA ACTIVA DE LAS MUJERES

1. La ciudadanía en la práctica local

En este capítulo se contrasta la información identificada en las entrevistas a representantes de diversas unidades funcionales, programas o actores municipales, con las dimensiones de la ciudadanía definidas para este estudio. Este ejercicio de contraste permite reconocer elementos democratizadores para la ciudadanía de las mujeres en la gestión local y caracterizar algunas de las condiciones en que estos elementos se potencian o se debilitan.

Asociatividad

La diversidad de experiencias analizadas tienen como elemento común la promoción de la asociatividad como un eje del trabajo de fortalecimiento de la ciudadanía. Las diferencias radican en las dinámicas que legitiman y/o promueven la organización social en cada comuna. En algunos casos, éstas fortalecen la acción deliberante de mujeres a partir del reconocimiento de proyectos propios en dirigentes y líderes. En otros, se establecen dinámicas instrumentales en las que la organización social es funcional al cumplimiento de las políticas sociales que implementa, o donde las habitantes organizadas utilizan los servicios sin pretender incidir sobre la gestión política de la comuna o del servicio en cuestión.

Ambas dinámicas están presentes en los/las encargados/as de programas. Unos opinan que la organización es necesaria porque hace más eficiente la actividad municipal y otros la ven como la base de desarrollo de un sujeto social autónomo, necesario para la democracia comunal o para la acción colectiva por los intereses de los más desposeídos.

La iniciativa democratizadora más destacada en esta dimensión y que expresa el reconocimiento y estímulo a la asociatividad desde la municipalidad, se encuentra en la experiencia de la Oficina de la Mujer de El Bosque (OMM). El equipo expresamente reconoce la necesidad de la participación ciudadana en todas sus acciones y la proyecta en la acción programática. Un ejemplo es la Escuela Alternativa de educación de adultas que potencia la organización de delegadas por curso. Este proceso organizativo se complementa con el realizado por otros programas de la OMM (Jefas de Hogar, Violencia contra la Mujer, Centro de Lectura) que preparan a las mujeres para su participación en el diseño del PLADECO 2000.³⁴ El proceso, iniciado el año 1996, convocó a las mujeres organizadas y a las destinatarias de los Programas Sociales, a participar en la Cumbre de Mujeres Elena Caffarena, evento en el que se recogieron las necesidades y problemas que viven las mujeres de la comuna y que permitió establecer la "agenda de las mujeres de El Bosque", definiendo los temas prioritarios que han sido la base en la definición de la agenda de la OMM en los últimos 4 años.³⁵ De esta manera, construyen una relación de contrapartes con las mujeres de las organizaciones existentes en la comuna y contribuyen al aumento de la capacidad organizativa, incidiendo en las decisiones municipales -de gobierno o funcionales- a favor de los derechos y necesidades de las mujeres como género.

³⁴ En la comuna de El Bosque, se realizó un proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Comunal, con la participación de 114 funcionarios(as) municipales, los que divididos en 6 sectores, subdivididos en 53 barrios, trabajaron con la población organizada constituyendo una "Mesa Pladeco" en cada barrio.

³⁵ Las acciones del movimiento de mujeres a nivel nacional e internacional y su participación en cumbres y conferencias internacionales, se refleja en el nombre dado a la Cumbre, la que se realiza en el contexto del proceso post-Beijing.

Otro elemento relevante, es la generación de identidad organizacional en las mujeres que han sido parte del Programa de Habilitación Laboral para Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos. Desde el Programa, se promueve su organización con identidad propia, logrando presencia comunal y establecimiento de relaciones directas con otras instancias estatales y privadas en la comuna. Algunas de ellas se han integrado y han activado su participación en las Juntas de Vecinos. El reconocimiento de elementos comunes de identidad y la disposición a hacer valer intereses compartidos son elementos indispensables de la ciudadanía activa. En este sentido, un componente que enfatizan los integrantes del equipo de trabajo de la Oficina de la Mujer de El Bosque es *"la reivindicación del placer y la satisfacción, que conlleva poner en juego el ser social en la participación"*. De esta forma, afirman, se facilitan los procesos de individuación de las mujeres *"los cuales no siempre son fáciles"*, *"de la soledad pasan a un grupo de referencia, luego a un grupo de pertenencia y luego se sitúan frente al resto"*.

La mayoría de las Oficinas de la Mujer entrevistadas, desarrollan experiencias democratizadoras relevantes, fortalecen y aumentan la densidad organizativa de sus comunas, tienen una idea de empoderamiento de las mujeres y de su autonomización como sujetos. Sin embargo, algunas construyen relaciones dependientes de las organizaciones sociales hacia las instancias municipales. Los casos de las oficinas comunales de la mujer de Alhué, La Reina, Santiago y La Granja, aún cuando intentan desarrollar la autonomía de las mujeres, son expresiones de una participación que no trasciende lo instrumental.

Otro caso interesante es la Red de Mujeres de San Joaquín, impulsada por la Oficina de la Mujer. La Red recoge la potencialidad que se deriva del intercambio de experiencias, de las motivaciones por la participación de las mujeres y de la voluntad de "ser vistas por la autoridad" comunal. En este proceso las mujeres generan capacidades organizativas, amplían un radio de acción que les facilita el acceso a los distintos programas municipales y a subvenciones para sus organizaciones. También se encuentra presente el propósito no logrado de control ciudadano sobre la gestión municipal.

Es notable la relación con las organizaciones de mujeres desde el Municipio de Alhué, que apoya con escasos recursos³⁶ la formación de liderazgos de mujeres y luego la formación de una Oficina de la Mujer. Esta experiencia *"surge de la inquietud de que debía existir un espacio para que las mujeres pudieran contar sus penas, sus experiencias de maltrato y sus ideas con respecto a la comunidad. Se requería un lugar físico, una oficina. El Alcalde recibió muy bien la idea y les planteó que se formaría la Oficina, siempre que se organizaran y eligieran una persona que estuviera a cargo. En ese caso pagaría un pequeño sueldo y se instalaría una oficina"*. Si bien este mecanismo no se ha traducido en iniciativas de significación política, ha permitido a las mujeres participar en las diversas instancias de planificación y poner algunos temas en el PLADECO.

Ejercicio de derechos

El acceso de las mujeres a sus derechos es consustancial a todos los programas visitados y aparece como acceso, entrega de información, sensibilización, formación en derechos. Es en este ámbito en el que se recogen las distintas problemáticas que deben abordarse en la gestión local. Se nombran nuevos derechos con enfoque de género y se desarrollan políticas integrales que recogen horarios, atención a necesidades frecuentes (como el cuidado de hijos o la salud mental), mejoras en la calidad de la atención o creación de mecanismos innovadores que permitan a las mujeres acceder a sus derechos.

³⁶ La comuna de Alhué es una de las tres comunas más pobres de la Región Metropolitana.

Los matices y diferencias se manifiestan en el alcance ciudadano de los derechos. Este alcance va, por un lado, desde el acceso pasivo de las mujeres a derechos que antes no eran reconocidos como competencia municipal (violencia intrafamiliar, salud mental, cuidado de hijos) hasta la demanda activa de estos en el espacio público local (Red de Salud Mental de San Ramón, toma de la Dirección de Educación de El Bosque por alumnas organizadas, Escuela Alternativa de Educación de Adultas). Por otro lado, va desde una visión de las mujeres como intermediarias de los derechos de la familia (campañas de vacunas, subsidios, etc.) hasta una visión que las asume como sujetos autónomos de derechos.

La experiencia educativa de El Bosque es relevante como respuesta a la demanda por derechos educativos de las mujeres excluidas del sistema educativo formal. Se constituye como una oportunidad de desarrollo autónomo, donde las mujeres ganan en autoestima, avanzan en cambios en los roles familiares y potencian su sentido ciudadano activo.

En el ámbito de salud, destaca la experiencia de la Dirección de Salud de Huechuraba, que ha realizado encuentros entre "funcionarias y ciudadanas", como una forma de mejorar la calidad de la atención por parte del servicio y responder a la demanda de las mujeres de ser tratadas dignamente. La respuesta directa frente a esto último puede parecer mínima, pero obedece a una de las demandas más sentidas de las mujeres populares en el campo de la atención en salud y dice relación con cambios en las condiciones de espera en los controles ginecológicos. Ellas piden ser atendidas en box individuales, "en los cuales sacarse la ropa en privado, y no hacer fila sin calzones", además de tener baños para mujeres. En la experiencia del Consultorio de El Bosque, la formación para el personal de salud como una política que mejora la calidad de la atención, también es parte de la idea de trato digno, pero donde no se define aún el componente de género

En el ámbito de la salud y el trabajo, el caso de la Organización de Mujeres Temporeras de Melipilla, apoyadas por el Hospital de Melipilla, tiene elementos que fortalecen su ciudadanía activa en el sentido de una práctica deliberante. Sin embargo, su concepción del acceso a los servicios refleja la ausencia de un desarrollo autónomo en tanto operan como mediadoras en la entrega de beneficios a la familia y a la comunidad. Ejemplo de ello son las campañas de vacunación que se realizan desde el Hospital y que son valoradas positivamente cuando se hacen a través de la organización, pero ésta no interviene en el tema de los pesticidas utilizados en la agricultura de agro-exportación.

Por otra parte, nos encontramos con Programas como el de la Municipalidad de Santiago que, con mayores recursos que otros Municipios de la región, fortalece su atención individual hacia las mujeres en tanto usuarias en diferentes ámbitos: salud mental, violencia intrafamiliar, información y orientación en derechos. Logra tener una red de servicios en el nivel comunal, pero no logra incidir en las distintas instancias municipales para instalar los derechos de las mujeres como una política transversal en el municipio, debilitando su propio discurso de derechos y, por tanto, la consistencia de su aporte a la ciudadanía activa de las mujeres.

En diferentes comunas se han realizado encuentros para responder a las necesidades de interlocución del gobierno local o de la sociedad civil: Congreso Comunal de Mujeres de La Granja, Cumbre de Mujeres Elena Caffarena, Encuentros de Salud organizados por la Dirección de Salud de El Bosque, Feria de Salud de Huechuraba, Cabildos y Encuentros Comunales desarrollados en Puente Alto, etc. Estos encuentros constituyen un instrumento que democratiza el diálogo social al tematizar los derechos de las mujeres y permitir que, en algunos casos, estos sean recogidos en los planes y programas municipales.

Las agendas internacionales de las mujeres no son ajenas a la conformación de las agendas comunales de las mujeres, donde aparecen con nitidez los temas de las conferencias de Copenhague, El Cairo y Beijing. Estas agendas se integran también a las políticas nacionales para confluir en el nivel local .

Acceso a las decisiones

Esta dimensión es débil en la mayoría de las experiencias analizadas. No se observan instancias de gran representación o de ocupación de cargos de poder relevantes, por parte de mujeres de la sociedad civil, en la gestión comunal.

En la mayoría de los casos nos encontramos por un lado, con espacios de planificación y evaluación que son parte de la gestión de la OMM, que canalizan propuestas de manera intersectorial y que proyectan la participación de las mujeres en el proceso de planificación del desarrollo comunal como complemento al desarrollo de instancias de debate permanente en espacios de programación y control de la gestión. En su lado más frágil, la toma de decisiones se expresa como espacio para escuchar demandas, priorizarlas e incorporar algunos temas en la agenda de la OMM o del programa respectivo sin convocatoria a instancias de evaluación.

Es digna de atención la Casa de la Mujer de la Población José María Caro de la comuna de Lo Espejo, la cual depende de la Municipalidad y está dirigida de manera conjunta por una funcionaria municipal y una Comisión constituida por 8 mujeres, que permanece abierta, luego de superar una crisis de relación con el Municipio provocada por las capacidades de negociación de estas dirigentes y en la que se les reconocen sus capacidades políticas como integrantes de la comunidad, lo que demuestra las capacidades de diálogo del equipo de trabajo de la OCM. Una de ellas pertenece al CESCO y las otras son dirigentes de diversas organizaciones comunales.

En un grado menor de autonomía de las organizaciones sociales, pero siempre dentro de una lógica de ciudadanía activa, cabría destacar la experiencia de Huechuraba, comuna donde la participación de mujeres organizadas -aunque bajo la iniciativa municipal- ha incidido en decisiones municipales, siendo el primer PLADECO en Chile que incorpora la equidad de género entre sus principios rectores y que incluye acciones de distintas unidades que van en esa dirección. Los encuentros de usuarias y proveedoras de salud de esta comuna tienen también un sentido de revisión y adecuación de la gestión a partir del debate con las mujeres.

Control social de la función pública

La existencia de mecanismos de evaluación, fiscalización y/o cuentas públicas que permitan exigir los acuerdos y compromisos contraídos con las mujeres por las autoridades comunales, son débiles e inexistentes en la mayoría de las experiencias observadas.

Aunque se registran evaluaciones participativas en algunas Oficinas de la Mujer, éstas son referidas sólo a su gestión y no al conjunto del Municipio. La experiencia de control social explícito es de la OCM de Lo Espejo, en que se han desarrollado capacidades en las dirigentas para evaluar el presupuesto de la Oficina y cotejarlo con el presupuesto municipal.

Voz pública por los derechos de las mujeres

El registro intentó identificar acciones municipales o espacios de encuentro entre sociedad civil y estado local que relevaran, ante la opinión pública local, uno o más derechos de las mujeres. Los ejemplos encontrados son escasos y, como en las anteriores dimensiones, presentan matices. Así encontramos, en un extremo, eventos y espacios en que se manifiesta la opinión de las mujeres, pero que son iniciativas creadas desde las necesidades de las OMM y no de las propias mujeres. En el otro extremo encontramos articulaciones entre sociedad civil y organizaciones locales del Estado que, constituidas en redes, realizan campañas o eventos públicos y logran constituirse en instancias de interpelación a las autoridades locales.

En esta dimensión, dos redes encabezadas por ONGs son destacables: la Red de Violencia Intrafamiliar de La Florida, liderada por la ONG DOMOS y la Red de salud mental de San Ramón, encabezada por la ONG EPES. Ambas redes tienen un activo papel en la formación de opinión pública sobre derechos humanos, incorporando la mirada de género.

2. Una Propuesta de análisis

Los casos observados dan cuenta de una gran complejidad en cuanto a los conceptos y prácticas sobre ciudadanía de las mujeres en las innovaciones municipales o comunales examinadas. Si se deja de lado una noción idealista de ciudadanía, vemos que en todas hay algunos elementos significativos y que, en muchas, coexisten elementos contradictorios.

Para organizar analíticamente esta diversidad, elaboramos dos ejes básicos que representan las dimensiones activa y pasiva de la ciudadanía. En el eje horizontal ubicamos la dimensión participativa que, siguiendo a Serrano y Raczynsky, va desde la participación instrumental hasta la deliberante.³⁷ Entendemos la participación instrumental como aquella que integra a las personas o grupos como ejecutoras de actividades o como receptoras de servicios o beneficios. También puede considerarse instrumental aquella en que las personas participan con el objetivo de solucionar un problema o necesidad puntual, sin trascender su interés a la "cosa pública". Es participación en la gestión pública, pero no es política, no incide en las decisiones o lineamientos municipales. En el otro extremo, la participación deliberante es la más política y más cercana a las decisiones del poder local del Estado. Puede adquirir distintas formas, las que incluyen el protagonismo político-público, el control social sobre la gestión pública, la participación en decisiones, la asociatividad con sentido político.

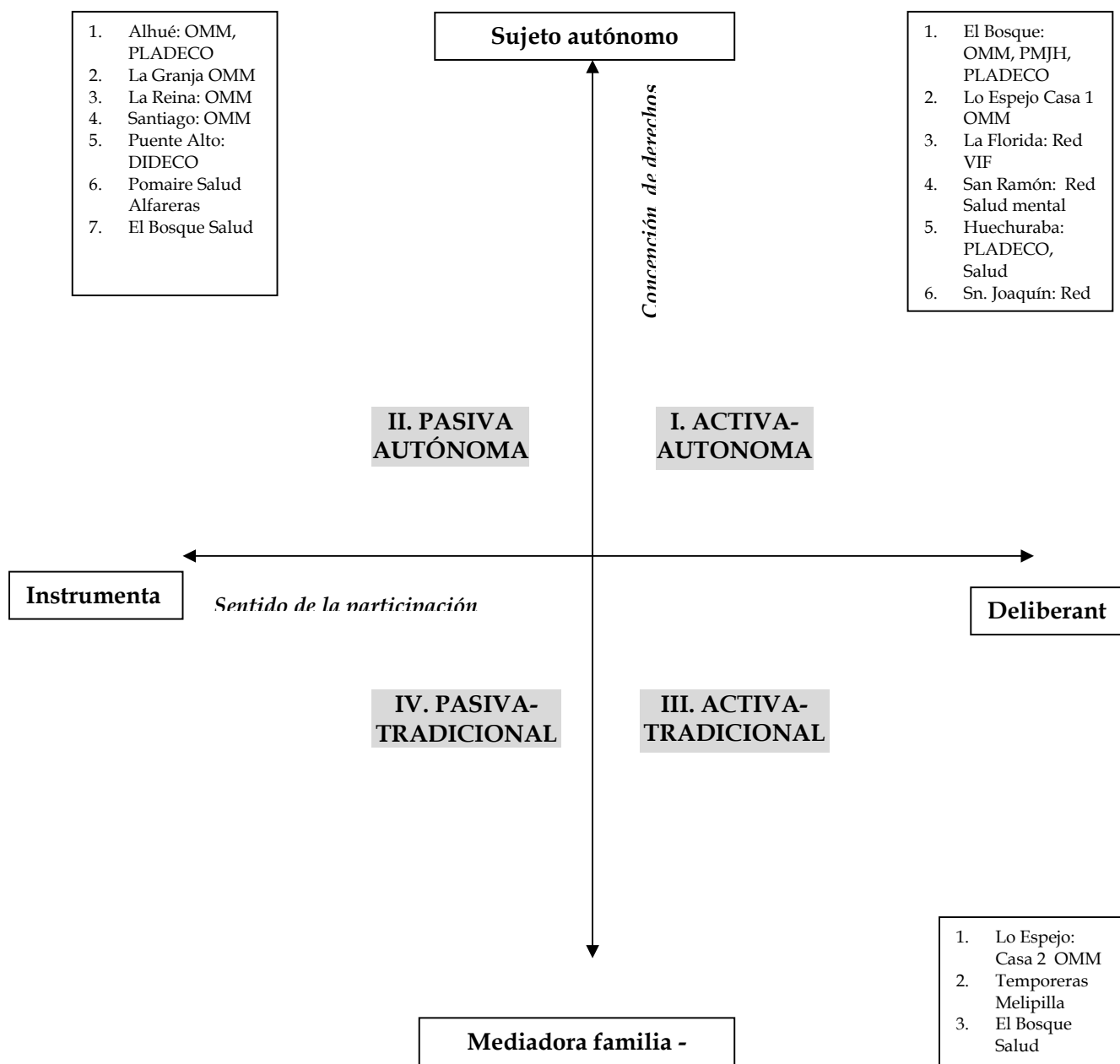
³⁷ Serrano y Raczynsky, op. cit.

En el eje vertical se introduce la consideración de género. Representa la concepción de derechos de las mujeres que se puede identificar en las innovaciones municipales. Según pudimos verificar, lo que hace la gran diferencia respecto del género en las innovaciones en la gestión local, es si las mujeres se integran como sujetos autónomos de derecho, como ciudadanas por sí mismas, o lo hacen en representación de su familia, como intermediarias entre la familia (o el barrio) y el estado. Cuando este es el caso, se está fortaleciendo la división tradicional de roles sexuales, por lo tanto, la adscripción doméstica de las mujeres. Esto dificulta la primera condición de la ciudadanía que es la autonomía de los miembros de la *polis*.

La combinación de ambos criterios nos deja cuatro posibles situaciones en las cuales se puede analizar la ciudadanía de las mujeres en la gestión local. Los casos analizados se distribuyen en tres de ellas, como se explicará a continuación. Cada cuadrante es una forma de ejercicio de la ciudadanía más o menos activa y más o menos autónoma respecto de las mujeres.

1. Ejercicio activo-autónomo de la ciudadanía = *ciudadanía plena*
2. Ejercicio pasivo-autónomo
3. Ejercicio activo - tradicional = *maternalista-activo*
4. Ejercicio pasivo - tradicional

Gráfico 1
INNOVACION MUNICIPAL Y CIUDADANIA DE LAS MUJERES
 Tipos de Ejercicio de la Ciudadanía



Ejercicio activo-autónomo de la ciudadanía = ciudadanía plena.

El desarrollo más significativo de la ciudadanía de las mujeres se encuentra en aquellas experiencias que aplican en su quehacer una noción de las mujeres como sujetos autónomos de derechos y que, al mismo, tiempo practican un modelo "deliberante" de participación, es decir, la relación entre sociedad-mujeres y municipio se realiza en pie de igualdad, con respeto a la autonomía de las mujeres o desde una postura expresamente autónoma. Existe allí asociatividad con sentido político o ejercicio de control social de la gestión pública o incidencia efectiva en las decisiones. En estas situaciones es cuando estamos más cerca de la ciudadanía activa en el sentido de Arendt, o de una ciudadanía plena, en la que las mujeres son miembros integrales de la *polis* comunal.

Son pocos los casos analizados que entran en esta categoría y ellos incluyen experiencias municipales e iniciativas de la sociedad civil articuladas al quehacer municipal. La Oficina Municipal de la Mujer de El Bosque y sus distintos programas (Escuela de la Mujer, Jefas de Hogar, Cumbre de la Mujer "Elena Caffarena"), se orientan claramente hacia la politización de la acción de las mujeres en la comuna. Incluimos aquí, también, a una de las dos Casas de la Mujer dependientes de la Oficina Comunal de la Mujer de la Municipalidad de lo Espejo, por su gestión colegiada y por incorporar, como único caso entre los revisados, un componente de control sobre la gestión presupuestaria.

En el campo social ubicamos dos Redes encabezadas por ONGs. La primera es la Red de Violencia Intrafamiliar de La Florida, liderada por DOMOS, que no sólo tiene capacidad de interlocución e influencia en las instituciones públicas, sino que destaca por su papel en la generación de opinión pública comunal en torno a la Violencia Doméstica, desde un enfoque de género. La segunda es la Red de Salud Mental de San Ramón, encabezada por EPES, la cual convoca a actores diversos para el desarrollo de capacidades de control social de la gestión pública en la comuna, lo que en algunos casos extremos se ha traducido en manifestaciones públicas de denuncia de abusos cometidos por funcionarios de la comuna. Ambas redes ejercen un activo papel en la formación de opinión pública sobre derechos humanos, incorporando la mirada de género.

Tal vez en un grado menor de autonomía de las organizaciones sociales, cabe destacar la experiencia de Huechuraba, la cual incorpora la equidad de género en el Plan de Desarrollo Comunal y en acciones de la Dirección de Salud.

Finalmente, en este cuadrante se incluye a la Red de Mujeres de San Joaquín, que, si bien es promovida por la Oficina, reúne a organizaciones de larga trayectoria previa. Esta Red se ha ido constituyendo como un referente de opinión para la comunidad y el Municipio, y tiene en perspectiva desarrollarse como instancia de control social.

Ejercicio pasivo-autónomo

El grupo mayoritario de las innovaciones analizadas promueven un ejercicio pasivo- autónomo de la ciudadanía de las mujeres. Es pasivo en la medida que se traduce en acceso a servicios o a derechos por parte de las mujeres y, en muchos casos, en una participación en la ejecución de tareas, pero no hay un ejercicio de deliberación, es decir, no implican acceso a decisiones o presencia política de las mujeres o control social de la gestión pública local. Pese a ello, en estos casos está presente una noción de las mujeres como sujetos autónomos de derechos, lo que se expresa en el acceso a servicios o derechos que antes no se consideraban competencia municipal (atención en VIF, salud sexual y reproductiva, embarazo en adolescentes, salud mental, etc.).

La relación de estos derechos con la equidad de género no siempre es evidente (por ejemplo en el caso de salud mental), pero su incorporación permite convertir en materias de competencia municipal derechos de las mujeres que antes eran invisibles.

Esta noción de ciudadanía también puede concretarse en información y formación a las mujeres sobre sus derechos, actividad que se realiza en todas las Oficinas de la Mujer y que a veces incluye formación sobre liderazgo, pero que no se liga necesariamente a la puesta en práctica de una acción ciudadana. En este sentido, consideramos que este es un ejercicio pasivo pero autónomo de la ciudadanía, o bien, que es un ejercicio pre-político de la ciudadanía. Aquí se ubican las oficinas comunales o municipales de: La Granja, La Reina, Santiago y Alhué, así como otras unidades y experiencias municipales como el Programa de Salud de las alfareras de Pomaire, la Dirección de Salud de El Bosque y la Dirección de Desarrollo Comunitario de Puente Alto.

Ejercicio activo - tradicional maternalista-activo

Una tercera situación, escasa en la muestra considerada pero no poco frecuente en el país, es la de aquellas instancias municipales que cuentan con una activa participación de mujeres organizadas, las que han desarrollado capacidad de interlocución en el espacio comunal y con las autoridades locales. Muchas veces este vínculo entre mujeres y organismos públicos carece de contenidos de género y se apega a roles sexuales tradicionales. El protagonismo público de las mujeres, en este caso, tiene por finalidad lograr soluciones o bien influir en decisiones públicas que puedan ir en beneficio de las familias, los barrios u otras necesidades no ligadas al género. En este sentido puede afirmarse que hay una ciudadanía activa -entendida como involucramiento pleno en los asuntos públicos- pero que se apega al rol mediador de las mujeres, por lo que le atribuimos también un carácter *maternalista*, en el sentido de no autónomo.

En las iniciativas analizadas no estaba previsto encontrar esta fórmula, ya que se buscaba casos de preocupación expresa por los derechos de las mujeres, pero en algunas de ellas había elementos en este sentido. Tal es el caso de la Organización de Temporeras de Melipilla, que actúa como intermediaria de los otros en el campo de la salud familiar, sin actuar con claridad sobre las situaciones de discriminación y salud laboral que las afectan como trabajadoras.

Una situación similar se presenta en el sistema de Salud de El Bosque, el que se vincula participativamente con una nutrida y activa red de organizaciones comunitarias, donde las mujeres son las más activas. Sin embargo, en esa actividad las mujeres son principalmente mediadoras de la familia y en la medida que se hace más participativo y promocional el trabajo de la salud pública, ese papel mediador parece acentuarse. A pesar de ello, la salud primaria de El Bosque está recogiendo temas de salud de las mujeres que aparecen en los diálogos y eventos, por lo que también se consigna en la categoría anterior.

Podemos mencionar también el caso de Lo Espejo, que tiene una línea de trabajo en la Casa de la Mujer de la Población Clara Estrella (Casa 2) que aplica simultáneamente una línea de formación de liderazgos y otra de formación de las mujeres en oficios tradicionales, donde prevalece el modelo “maternal-mediador” de participación activa de las mujeres.

Ejercicio pasivo –tradicional

Representa acceso a derechos sociales por parte de las mujeres y sus familias. Lo consideramos como una forma de ejercicio de ciudadanía, porque el acceder a derechos básicos es la primera "condición para llegar a ser ciudadano(a) pleno(a)". Es pasivo en la medida que no se asocia a membresía activa o a acción política sobre asuntos públicos y es tradicional, porque no considera a las mujeres como sujetos autónomos de derechos, es decir, el acceso a derechos sociales que se obtienen a través de estos programas no incide en la autonomía de las mujeres.

Esta situación es muy común en el campo de la acción municipal contra la pobreza, como es el caso de los subsidios, la educación y la salud infantil, en que es la madre la responsable casi exclusiva y en que el beneficio es para la familia o los niños; es también la lógica presente en muchos de los nuevos programas sociales "innovadores" implementados por los últimos gobiernos, donde la gente participa en la ejecución de tareas; y, finalmente, también esta idea preside muchas propuestas "modernizadoras" de la educación y la salud, que se proponen la "integración de la familia" a los servicios, donde la que se integra es la mujer. Este tipo de participación no ofrece garantía de incorporación de las necesidades o derechos de las mujeres y, lo que es más preocupante, limita su autonomización al exigirle una dedicación de tiempo creciente. Naturalmente, mientras más pobres son las familias, mayor es la interpelación a las mujeres para integrarse en este modelo de gestión social.

En los casos analizados esta situación no se registró, ya que fueron excluidas todas las iniciativas que no tenían interés expreso en los derechos o en la participación de las mujeres.

3 Indicadores de ciudadanía activa en la gestión comunal

Algunas precisiones

Esta propuesta de indicadores tiene como objetivo establecer, sobre la base de las experiencias comunales analizadas, referentes empíricos que den cuenta de los aportes que las innovaciones en la gestión municipal – o bien en otras instancias comunales de gestión pública - hacen a la ciudadanía activa de las mujeres. Tales aportes deberían poder ser observados en las cinco dimensiones o aspectos que se definieron para la ciudadanía activa: asociatividad, ejercicio de derechos, acceso a decisiones, control social y voz pública.

El objetivo anotado responde al propósito más general del proyecto de promover una perspectiva democrática y de género en el proceso de modernización de la gestión pública. Nuestro campo ha sido la gestión municipal, sin descartar otros ámbitos de gestión comunal, aunque creemos que el enfoque es aplicable de manera más general a otros espacios de gestión pública, estatal o no estatal.

En esta línea, pretendemos relevar y respaldar las experiencias innovadoras que revelan una perspectiva y un propósito democratizador de la relación entre Estado y ciudadanía, y que incluyen la igualdad ciudadana de mujeres y hombres como una condición o elemento importante de esa relación.

El interés principal de esta tarea es conceptual (articulación entre género, ciudadanía y modernización del Estado), a la vez que práctico y político. Responder a la pregunta de cómo identificar la innovación de la gestión pública que va en sentido ciudadano para las mujeres, nos permitirá avanzar en un instrumento que esperamos servirá para analizar otras experiencias o para

poner exigencias a los procesos de cambio en la gestión pública desde una perspectiva de igualdad ciudadana de las mujeres.

La complejidad del propósito de construir estos indicadores no radica solamente en la dificultad de observar empíricamente conceptos como “control social” o “voz pública”, y asociarlos a áreas de gestión local. El principal obstáculo es la relativa escasez de experiencias que cumplan con la doble exigencia democrática y de género. Por un lado se trata de “medir” la dimensión ciudadana – la que asociamos a una transformación democratizadora de la relación Estado-civil – en procesos de innovación que no están orientados necesariamente por este propósito, si bien no lo excluyen, o lo entienden de un modo diferente. Esto reduce desde el inicio el universo de experiencias que pueden entregarnos elementos observables. Por el otro lado, si se aplica la exigencia adicional referida a la ciudadanía de las mujeres, se reduce aún más el campo de lo realmente posible de encontrar. Este fue de hecho el resultado general de nuestra indagación.

En cuanto al proceso de construcción de indicadores, cabe precisar que se entiende aquí en el sentido sociológico clásico³⁸, como un momento de la investigación en que la definición de los referentes empíricos se deriva o es inseparable de la construcción teórica de un concepto o variable relevante de un objeto de estudio. Esta exigencia no se elimina cuando nuestra tarea radica en el campo de los indicadores de gestión. Estos también requieren explicitar sus fundamentos teóricos o conceptuales, bajo riesgo de no medir lo que importa, o de medir para fines distintos a los buscados³⁹.

Desde esta perspectiva, la construcción de indicadores que den cuenta de las dimensiones señaladas es la última etapa de un proceso lógico, que se inició con la definición de ciudadanía activa como “compromiso activo de los pares en el ámbito público” y continuó con la definición de sus dimensiones (asociatividad, ejercicio de derechos, control social, acceso a la toma de decisiones y voz pública). Esta definición ya tuvo un sentido operacional, que se puso a prueba durante la etapa de terreno.

Para la construcción de los indicadores, se consideran los requisitos básicos de un sistema de medición en el sentido de ofrecer categorías exhaustivas y mutuamente excluyentes. Otro requisito básico es que existan referentes empíricos observables y que puedan ser recopilados, es decir, que exista información disponible. En particular nos interesa que estos indicadores permitan:

- * comparar experiencias innovadoras, ya sea al interior de un mismo municipio o entre distintos municipios o comunas, eventualmente en otros ámbitos de la gestión pública.
- * constatar avances en una o más dimensiones de la ciudadanía activa de las mujeres desde un enfoque de género.

Una de las dificultades que enfrentamos fue la de tener claro en cada caso a quién y qué cosa exactamente queríamos medir. Finalmente nos fijamos el criterio de mantener como unidad de observación la instancia o unidad organizativa que aplica la experiencia innovadora de gestión local. Esta puede ser: un programa social, una unidad o departamento municipal, una ONG, una red de organizaciones, o una municipalidad completa. Como objeto de medición, decidimos mantener la atención en la relación entre esta unidad y su público, visto como sociedad civil más que como conjunto de usuarios.

³⁸ Francis Korn, Paul Lazarsfeld, Allen H. Barton y Herbert Menzel: Conceptos y variables en la investigación social. Nueva Visión, Argentina, 1971. Para estos autores, un indicador es una “variable empírica”, o un conjunto de valores susceptibles de ser asociados a una variable.

³⁹ La forma en que se conceptualicen esos momentos o etapas puede variar según los autores, pero finalmente coinciden en que la definición teórica de un concepto es seguida por una precisión de dimensiones que deben ser observables o traducidas en hechos observables, en lo que se llama proceso de operacionalización. El indicador puede ser visto como la medida o conjunto de medidas – cualitativas o cuantitativas – que mejor expresa la variabilidad de estados o valores que puede alcanzar el concepto u objeto analizado.

Una vez precisado lo anterior, la dificultad principal provino de la intención de capturar procesos de democratización y de incorporación de enfoque de género, que no siempre van unidos, como lo confirmó la información recogida. De hecho, en nuestro análisis abrimos la posibilidad de ciudadanía activa pero tradicional respecto del género. Para asumir estas variaciones de la realidad, se optó por establecer dos tipos de indicadores para cada dimensión de la ciudadanía activa. El primer tipo fue denominado *Mecanismos de relación con las/los destinatarias/os*; el segundo, *Enfoque de género*. La propuesta resultante se resume en el cuadro “Indicadores de Ciudadanía Activa de las Mujeres”.

Los indicadores de *mecanismos* dan cuenta de distintos aspectos de la democratización de la relación entre la unidad de gestión y sus destinatarios. Estas pueden ser observada respecto de los destinatarios en general, sin tener en cuenta necesariamente sus especificidades de género.

Los indicadores referidos a *enfoque de género* dan cuenta de elementos que revelan la presencia de este enfoque en la relación entre la unidad de gestión y la sociedad. Hay que aclarar que este enfoque puede apreciarse en parte en el aporte que la unidad de gestión hace al empoderamiento y la individuación de las mujeres, pero no se reduce a la relación con las mujeres, sino que se refiere también a las concepciones de género que se reflejan en las relaciones de poder que se potencian en las experiencias innovadoras.

Finalmente hay que precisar que los indicadores resultantes, que se exponen a continuación, no siempre ofrecen una medición directa, sino que precisan el tipo de datos que pueden servir para su medición, debiendo ser adecuados a las características de cada unidad de gestión y de la información que ésta dispone. Aunque no siempre permiten una medición precisa, creemos haber afinado los criterios para la observación y el análisis de los contenidos ciudadanos y de género en la relación entre unidades de gestión y sociedad civil. Lo que se entrega a continuación son los avances alcanzados, que se resumen en el cuadro *Indicadores de ciudadanía activa de las mujeres*, al final de este capítulo.

Indicadores de Asociatividad

El objeto de los indicadores de asociatividad es medir si, y en qué grado, una experiencia innovadora contribuye al desarrollo de capacidades organizativas conducentes a la ciudadanía activa de las mujeres.

Se entiende que la asociatividad es un elemento indispensable de la ciudadanía activa en tanto supone el reconocimiento de elementos comunes de identidad, y disposición a hacer valer intereses compartidos ante los poderes públicos.

Para poder interpretar que una experiencia innovadora aporta a la ciudadanía activa, no basta con verificar que - como producto de la innovación en cuestión – existan nuevas organizaciones o se fortalezcan las existentes, sino que éstas tienen el propósito, o la probabilidad, de constituirse en interlocutor de las autoridades o de incidir en decisiones de éstas. Es decir, hay un sentido deliberante en la relación entre las organizaciones y la unidad de gestión, en contraste con el sentido instrumental, de simple acceso a un beneficio (que sería una ciudadanía de tipo pasivo). Cabe agregar que si no hay un grado importante de autonomía organizacional, o de capacidad autónoma de generación de dirigencias y agendas, no podremos hablar de desarrollo asociativo ciudadano.

1. **Reconocimiento** (Indicador de mecanismos). Se considerará que la experiencia innovadora fortalece un proceso asociativo cuando la unidad de gestión local lo legitima, al reconocer a la instancia asociativa correspondiente como interlocutora válida, incorporándola a sus mecanismos de participación o diálogo social. El primer indicador de asociatividad puede ser, entonces, la existencia o no de reconocimientos de este tipo. El reconocimiento puede ser formal o informal.
2. **Representatividad** (Indicador de mecanismos). El indicador anterior, debería ser complementado con datos sobre la representatividad que logra la instancia asociativa que es legitimada por la unidad de gestión. Este segundo indicador es necesario para garantizar que esa instancia asociativa refleja adecuadamente al universo de ciudadanas/os que en teoría está representando. La medición de la representatividad dependerá de cada situación particular. Ejemplos: la participación de mujeres en la elaboración de PLADECOS será representativa si están presentes todas las organizaciones de mujeres de la comuna respectiva. Una red temática será representativa en la medida que integre a todas las entidades interesadas en abordar el respectivo ámbito temático. Para establecer la representatividad puede ser conveniente asociar el perfil de sus integrantes con el perfil del universo social de sus representados. Este perfil debe contemplar proporciones de sexo y grupos de edad.
3. **Promoción organizacional** (Indicador de enfoque de género). En cuanto al contenido de género, lo que interesa desde el punto de vista de la democratización de la relación estado-sociedad civil, es que los procesos asociativos promocionados desde la gestión local desarrollen una concepción de las mujeres como sujetas autónomas de derechos y con identidad organizacional.

Para medir si la unidad de gestión cumple con ese propósito, se puede recoger información sobre cuáles son los instrumentos con que lo hace. Al respecto, se propone recopilar información sobre la existencia de programas de formación o fortalecimiento de organizaciones sociales con identidad de género. La información sobre estos programas debe incluir: la antigüedad, la cobertura y los recursos con que cuenta. Hay que tener en cuenta que la asociatividad con sentido de equidad de género puede darse en grupos mixtos (Caso de la Red de Salud mental de San Ramón).

Indicadores de Acceso a toma de decisiones

El objetivo de los indicadores de acceso a la toma de decisiones es medir si, y en qué grado, la experiencia innovadora contribuye al desarrollo de capacidades efectivas para que las/los destinatarias(os) de la unidad de gestión, puedan participar como interlocutores en los distintos niveles en que se deciden los lineamientos institucionales o programáticos.

1. **Aporte al empoderamiento** (indicador de mecanismo). El desarrollo efectivo de la capacidad de acceder a las decisiones puede entenderse como un proceso de empoderamiento de los y las participantes.
Este indicador se puede observar atendiendo a las características de la participación que es promovida por la unidad de gestión bajo análisis. Se recomienda recoger tres tipos de información:
 - i) En qué momentos y contenidos relevantes se participa, prestando atención a los procesos de planificación-evaluación y a la revisión de la oferta de servicios y de las modalidades de atención, que emprenda la unidad de gestión.

- ii) La modalidad de la participación, apuntando al grado de decisión que involucra:
 - *La unidad de gestión simplemente recoge (o entrega) información, sin mediar intercambio entre ésta y sus destinatarios/as.
 - *Hay algún mecanismo de consulta, como por ejemplo una encuesta.
 - *Hay un proceso deliberativo, de debate y acuerdos entre los participantes y la unidad de gestión
 - iii) El carácter regular o esporádico de estas modalidades de participación.
2. **Mujeres en la toma de decisiones** (indicador de enfoque de género). Este indicador tiene como objetivo medir la participación de las mujeres en las instancias de toma de decisiones de la unidad de gestión. Puede ser construido con la información que exista sobre el número de mujeres en tales instancias, expresada en porcentajes, sobre un total de cargos a definir en cada caso. Al comparar en el tiempo, dará cuenta del impacto concreto que la innovación ha tenido en este campo.
 3. **Promoción de liderazgo de mujeres** (indicador de enfoque de género). Este indicador permite medir la existencia de herramientas que fortalezcan capacidades de liderazgo de las mujeres. La información a recopilar establecerá la existencia de programas de formación para el liderazgo u otras actividades que fomenten el mismo propósito, consignándose su antigüedad, cobertura y recursos.

Indicadores de Ejercicio de Derechos

El objetivo de los indicadores de ejercicio de derechos es registrar si desde la experiencia innovadora se contribuye al reconocimiento de nuevos derechos de los/las destinatarios/as de la unidad de gestión, incluidos los derechos de las mujeres como género. Por otra parte, interesa observar si el reconocimiento se complementa con el ejercicio efectivo de derechos por parte de las mujeres.

1. **Reconocimiento de nuevos derechos** (Indicador de mecanismo) Los antecedentes para obtener este indicador deberían demostrar que la innovación nombra o promueve el ejercicio de nuevos derechos, tales como derechos de los usuarios o de actores emergentes (jóvenes, mujeres, tercera edad), o antiguos derechos no reconocidos previamente (ej.: étnicos, ambientales, salud mental). Será necesario consignar cuáles son esos derechos y de qué manera se hacen efectivos.
2. **Ejercicio activo de los derechos de las mujeres.** Lo que interesa conocer a continuación es si las mujeres se apropian de los derechos promovidos por la unidad de gestión que hace la innovación, o bien si ésta recoge la demanda de derechos de género que plantean las mujeres, incorporándola a su plan de trabajo. Este indicador se complementa con el de aporte al empoderamiento, en el sentido de que se refiere a los contenidos de la participación. La información a recoger es el uso efectivo de los derechos por parte de las mujeres, en términos de nivel de demanda y frecuencia de uso.

Otra información pertinente es la existencia de compromisos e instrumentos acordados entre la unidad de gestión y las mujeres, a partir del reconocimiento de los derechos de éstas, así como de los mecanismos de participación antes consignados.

Indicadores de Control social

El objetivo de los indicadores de control social es medir si, y en qué grado, la experiencia innovadora contribuye al desarrollo de mecanismos efectivos o canales para la exigencia de cuentas por parte de la población, poniendo atención especial en las discriminaciones de género.

1. **Mecanismos de control.** Este indicador recoge dos tipos de información: primero, la existencia de mecanismos de rendición pública de cuentas por la unidad de gestión, consignando la forma en que participa la ciudadanía en estos actos. En segundo lugar, la existencia de canales efectivos para la recepción y procesamiento de quejas y denuncias, frente a abusos u otros perjuicios que pudiera causar la unidad de gestión.
2. **Control de discriminación de género.** Este indicador podría considerarse como parte del anterior; sin embargo, es más específico en la medida que se centra en la discriminación de género y los mecanismos específicos que permiten el control de ésta por parte de la ciudadanía.

Indicadores de Voz Pública

El objetivo de los indicadores de voz pública es medir la contribución de la innovación al desarrollo de capacidades autónomas de la sociedad civil para poner en el debate público los derechos de las mujeres. El nivel de interlocución que la sociedad civil logre respecto del Estado en el nivel local, dará cuenta del desarrollo de espacios públicos locales, y por lo tanto de una sociedad civil vigorosa.

1. **Articulación de actores.** Este indicador medirá la promoción o interlocución que la experiencia innovadora en cuestión desarrolla hacia diversas coordinaciones, articulaciones o redes de actores locales, de la sociedad civil, o entre la sociedad civil y el Estado. La información que puede dar cuenta de este indicador es: los tipos y la magnitud de eventos apoyados.
2. **Incidencia en la agenda local.** Como complemento del anterior indicador, será importante observar si las demandas o sugerencias generadas por la articulación de actores son incorporadas a la agenda de la unidad de gestión innovadora o de otras instancias locales.
3. **Derechos de las mujeres en el debate público.** Este indicador ponderará la importancia asignada por la innovación a la presencia de los derechos de las mujeres, en el debate público local. Para esto se registrarán los contenidos y condiciones del apoyo a las articulaciones con enfoque de género.

INDICADORES DE CIUDADANÍA ACTIVA DE LAS MUJERES

Dimensiones	Mecanismos de relación con las/los destinatarios(as)		Enfoque de género	
Nombre	Indicador	Información a recopilar	Indicador	Información a recopilar
Asociatividad	1. Reconocimiento 2. Representatividad	Incorporación de interlocutores organizados a mecanismos de participación (Sí/no) Perfiles <ul style="list-style-type: none"> - Integrantes de instancias asociativas - Perfil Socioeconómico de universo de usuarias/os o destinatarias/os - Proporciones de sexo y grupos de edad en universo. 	3. Promoción organizacional de género	Programas para desarrollo de organizaciones con identidad de género <ul style="list-style-type: none"> - Antigüedad - Cobertura - Recursos
Acceso a decisiones	1. Aporte al empoderamiento	i) ¿Se participa en? <ul style="list-style-type: none"> - Planificación/evaluación - Revisión de oferta y de modalidades de atención ii) ¿Cómo se participa? <ul style="list-style-type: none"> - Se recoge información - Se consulta a la gente - Se delibera con la gente iii) Regular o esporádicamente	2. Mujeres en las decisiones 3. Promoción de liderazgo de mujeres	Porcentaje de mujeres en cargos de decisión involucrado Programas: <ul style="list-style-type: none"> - Características - Cobertura - Recursos
Ejercicio de derechos	1. Reconocimiento de nuevos derechos	i) Sí/ No ¿cuáles? ii) Medio específico que demuestra la posibilidad del uso del derecho	2. Reconocimiento de derechos de mujeres como género	i) Uso efectivo de ese medio por las mujeres: <ul style="list-style-type: none"> - Nivel de demanda - Frecuencia de uso. ii) Compromisos e instrumentos.
Control social de la gestión pública	1. Mecanismos de control	i) ¿Hay rendición pública de cuentas?, ¿Cómo se participa ii) Se procesa quejas y denuncias.? Sí/ No: ¿Cómo?	2. Control social de discriminación de género	Canales y medios para denunciar discriminación Sí/ No ¿Cuáles?
Voz pública	1. Articulación de actores 2. Incidencia en la agenda local.	Tipo y magnitud de eventos apoyados Incorporación de demandas en agenda pública local	3. Derechos de las mujeres en el debate público	Contenidos y condiciones de género en foros, prensa, medios, espacios de debate público comunal, etc.

III. CONCLUSIONES

Las conclusiones que siguen son de orden general y resumen los principales resultados de la indagación sobre concepciones y prácticas de ciudadanía activa de las mujeres, en un grupo de 18 experiencias municipales de 12 comunas de la Región Metropolitana.

De modo general, la investigación constata que en las experiencias revisadas se encuentra presente un concepto de ciudadanía de las mujeres que se concentra principalmente en dos de las dimensiones establecidas, como son las de asociatividad y de ejercicio de derechos. Son mucho más débiles los componentes de control social de la gestión pública local, de acceso a las decisiones principales y de desarrollo de voces públicas comunales por los derechos de las mujeres. En varios de los casos, la asociatividad contiene un fuerte ingrediente instrumental (es decir, más cercano a la satisfacción de necesidades concretas que a la deliberancia autónoma sobre cuestiones públicas). En cuanto al ejercicio de derechos encontramos una combinación, por un lado, entre acceso pasivo a derechos y demanda pública de éstos, y por otro, entre una concepción de las mujeres como sujetos autónomos de derecho y una que la hace mediadora de derechos para la familia.

El balance general es que la ciudadanía de las mujeres en la gestión pública del nivel local del Estado reconoce algunos avances, pero aún está distante de la idea de "*compromiso activo de los pares en el ámbito público*"⁴⁰. Queda en evidencia que la ciudadanía como concepto y como práctica en el nivel local es un proceso inconcluso y en construcción.

Una breve revisión de elementos potenciadores y debilitadores de ciudadanía de las mujeres puede contribuir a explicar este estado de situación.

Democratización municipal incipiente

En primer lugar está la modernización de la gestión municipal, contexto donde se ubican estas experiencias, proceso que está sin duda en marcha, y que contiene potencialidades democratizadoras de la gestión (plebiscitos, rendición de cuentas, ordenanzas de participación, innovaciones en educación y salud). Pero éstas aún son incipientes y son "leídas" o aplicadas de diferentes maneras: más tecnocrática-eficientista o más "ciudadanamente" por los poderes locales. Si se une esta situación al alto grado de centralismo que persiste, según diversas opiniones municipales y municipalistas, no es fácil el avance a un modelo de control ciudadano de la gestión pública. También se señala que hay limitaciones en la cultura política de la sociedad civil chilena, lo que hace más interesante las experiencias registradas de conformación de voces públicas locales a través de redes que propugnan derechos o formulan denuncias desde una perspectiva de derechos humanos y de género.

En el marco anotado de incipiente democratización de la gestión pública, la reflexión y análisis sobre la ciudadanía de las mujeres es un tema poco visible. Así lo demuestra la ausencia de consideraciones de género en la instalación del Programa de Fortalecimiento de la Institucionalidad Municipal impulsado por SUBDERE. Son principalmente las oficinas de la mujer, o directivos municipales (por lo común mujeres) que se vinculan o con programas de SERNAM, o bien, que tienen alguna experiencia personal con la temática del género, quienes están poniendo el tema en el quehacer municipal. En el ámbito de la salud parece haber una mayor sensibilidad al respecto que en otras áreas de la gestión pública local.

⁴⁰ Mary Dietz, op. cit., p. 22.

Municipio y superación de la pobreza

Una segunda condicionante a la ciudadanía de las mujeres en la gestión local es la identidad de la municipalidad con la aplicación de las políticas nacionales de superación de la pobreza que, por un lado, le restan autonomía como órgano del Estado y, por el otro, limitan el avance a una gestión más abierta al control social. En la medida que en los programas sociales prevalece una concepción instrumental de la participación (acceso a beneficios o correponsabilidad en la ejecución), los aspectos más activos de la ciudadanía pasan a segundo plano o no se perciben como importantes.

Más preocupante aún es el hecho de que la casi totalidad de la acción social del municipio y los ministerios descansa en el papel mediador de las mujeres y que las innovaciones que se ven venir – en particular aquellas que llaman a integrar a la familia a la gestión social – mantienen este esquema sin cuestionamiento. De esta manera, el fortalecimiento creciente del papel del municipio en la superación de la pobreza se llevaría a cabo a costa de profundizar el ejercicio de los roles de género tradicionales en las familias de menores recursos. El efecto es la limitación a las mujeres para realizar actividades generadoras de ingresos propios, el refuerzo de su identidad como madre, del sentido de su participación en bien de la familia y no del suyo propio.

La individuación y la asociatividad de las mujeres

La manera descrita de ver el papel de las mujeres en la política social está presente no sólo en los organismos públicos sino también en las mismas mujeres, debido a su socialización de género. Esto explica por qué la fuerte densidad asociativa que éstas ostentan en las comunas no se traduce en referentes políticos fuertes que sean portavoces de sus derechos como género o que la gran capacidad organizativa de las mujeres esté muchas veces al servicio de roles tradicionales de género. Así podría explicarse, en parte, la alta votación del candidato conservador entre las mujeres de sectores populares en la reciente elección presidencial.

El tema es importante en un país que no sólo es machista sino que posee una cultura democrática incipiente, lo que hace doblemente difícil poner la temática del género en clave de derechos por un lado y de control social por otro. Este lenguaje sigue causando reservas y resistencias que, como pudimos apreciar redundan a veces en un notable debilitamiento de los derechos de las mujeres, aún en instancias creadas para ese fin.

En este sentido, resalta la importancia del componente de individuación que está presente en varias de las experiencias analizadas, sobre todo en aquellas que radican en oficinas de la mujer o en las redes lideradas por ONGs comunales, que también hemos destacado por su aporte a la conformación de espacios públicos locales.

Resaltan también las iniciativas de apoyo a la asociatividad de las mujeres o el estímulo a esta asociatividad como condición para participar en actividades municipales, lo que confirma el papel del Estado en la conformación del tejido social, deja preguntas abiertas sobre la autonomía de las organizaciones y pone en evidencia el reducido aporte en esta materia de los partidos políticos, a la vez que releva el de algunas organizaciones no gubernamentales que tienen vocación local.

Dos interrogantes que tensionan el campo de la ciudadanía

Finalmente, el ejercicio de contraste entre las dimensiones propuestas y la realidad de las prácticas municipales deja una sensación de que lo encontrado era menos espectacular, pero más complejo de lo esperado. Esto se demostró en la dificultad para clasificar las experiencias y elaborar una

propuesta de indicadores a partir de ese análisis, debido a que en casi todas coexistían elementos democratizadores con otros que parecían contradecirlos (idea de las mujeres como sujetos de derecho, pero práctica como receptoras pasivas de derechos o ligada a identidad doméstica).

Si bien es necesario profundizar en la construcción de indicadores para que estos puedan ser más precisos, creemos que este ejercicio permitió afinar los criterios respecto de la observación a contenidos ciudadanos y de género, en la relación entre unidades de gestión que producen innovaciones y la sociedad civil.

Encarando la necesidad de profundizar aún más en estos ámbitos del análisis, resaltan los dos grandes ejes que se concluyeron en el capítulo anterior y que, estimamos, permiten analizar otras experiencias innovadoras desde el punto de vista de su aporte a la ciudadanía de las mujeres. Se trata de interrogar a las innovaciones de la gestión pública con dos grandes preguntas:

- ¿Son las mujeres un sujeto pasivo o activo en el acceso a derechos y servicios?
- La participación de las mujeres en cualquiera de sus formas (instrumental o deliberante) ¿cuestiona o potencia los roles de género tradicionales, beneficia a la mujer o sólo la incluye como mediadora entre el Estado y la familia?.

Este cuestionamiento permite concluir que uno de los grandes desafíos para una innovación democrática de la gestión pública es la incorporación expresa de mecanismos y conceptos de control ciudadano, de fortalecimiento del debate público sobre las problemáticas que se trata cada espacio de gestión y de relación de las entidades públicas, tanto con la comunidad organizada, como con cada una de las personas en tanto sujetos de derechos ante los cuales hay que dar cuentas, además de buen servicio. Este propósito no quedará bien formulado si no se incluye la individuación y la constitución de sujetos sociales autónomos, desde el diseño de la experiencia hasta la última de sus fases.

DIMENSIONES DE LA CIUDADANÍA DE LAS MUJERES EN LAS EXPERIENCIAS LOCALES

Experiencia/comuna	Asociatividad	Acceso a decisiones	Control ciudadano	Ejercicio de derechos	Voz pública mujeres
1) OMM-DIDECO/Alhué.	Hay Comité de MJH para Vivienda .	Mujeres participan en PLADECO, ponen sus temas (violencia, salud mental, empleo), Algunos son recogidos .		Participación ofrece espacio de demanda de derechos, tales como acceso a servicios.	
Observaciones	<i>Formación de líderes se genera desde la DIDECO y la OMM, pero no se proyecta, discontinuidad del grupo. OMM: funciona como derivadora hacia programas o servicios (Vivienda, Capacitación). Asoc. Mujeres vivienda = demanda derechos sociales // Hay PMJH-SERNAM.</i>				
2) OMM-Educación/El Bosque.	Organización de delegadas por curso, tramitan personería jurídica para el Centro de Alumnas, lo que permite postular a recursos.	<p>Alumnas participan en diversas instancias de planificación OMM, PLADECO, PMJH y otras instancias.</p> <p>La Escuela responde a una necesidad expresada por las mujeres en la Cumbre Comunal Elena Caffarena, en que aparece el tema educación vinculado a las excluidas del sistema.</p> <p>Alumnas “se toman el DEM” y logran reconocimiento, acceso a recursos.(Decreto Ampliador).</p>		<p>Acceso a educación y oportunidad de desarrollo autónomo.</p> <p>Nivelación y Talleres de desarrollo personal, salud, derechos cívicos.</p> <p>Según estudio ARCIS, las mujeres ganan en autoestima, cambio de roles familiares y sentido ciudadano.</p>	
Observaciones:	<i>Programa muy innovador, adecuado a condición de género (cuidado infantil, horarios, formación de monitoras en género) en 1999 hay 200 alumnas (alfabetización, Básica y Media). 42 dan la PAA. (Un 10% de esa generación va a la Universidad). Genera cambios en la orientación y relación del Municipio con la comunidad, en que promueve una relación más activa y facilitadora del desarrollo de la ciudadanía.</i>				

Experiencia/comuna	Asociatividad	Acceso a decisiones	Control ciudadano	Ejercicio de derechos	Voz pública mujeres
3) OMM-PLADECO/El Bosque.	<p>Apresto a organizaciones de mujeres para participar y poner sus demandas en PLADECO.</p> <p>PLADECO participativo, con organizaciones: Encuentro temáticos y en 53 barrios: 60% mujeres.</p>	<p>Hay demandas priorizadas por las mujeres que se integran al PLADECO .</p> <p>Ordenanzas de Participación: 1 org. de mujeres en CESCO.</p>		<p>Demandas de género surgen (como acceso a servicios) en encuentros de salud y educación: VIF, embarazo precoz, casas de acogida, nivelación de estudios.</p>	
4) OMM- Programa Jefas de Hogar- EL Bosque.	<p>Se promueve la organización de las MJH, con identidad propia. Han logrado presencia comunal y relación directa con otras instancias estatales en la comuna.</p> <p>Se integran y activan su participación en las Juntas de Vecinos.</p>	<p>Participan de instancias de reflexión semanal sobre el desarrollo de las actividades y evaluaciones del Programa.</p> <p>A través del programa, propuestas de las mujeres se canalizan a otras instancias municipales y al nivel central.</p>	<p>Se promueve la incorporación de las mujeres a las instancias de evaluación y gestión del Programa y que desarrollen sus capacidades de análisis crítico.</p> <p>La evaluación se entiende como instancia de regulación social.</p>	<p>Acceso a la capacitación para el trabajo, que recoge su condición de mujeres, pobres y jefas de hogar. Al desarrollar identidad demandan colectivamente y ejercen derechos como mujeres jefas de hogar.</p>	
Observaciones:	<p><i>Utilizan un concepto de participación que reivindica el placer y la satisfacción de poner en juego el ser social. Proyectan un debate sobre mujer y trabajo a otras instancias municipales involucradas. El Programa se constituye en un vértice que motiva derechos y deberes, en una lógica bi-direccional (Municipio y mujeres JH) Desarrollo de capacidades de individuación en las mujeres "de la soledad pasan a un grupo de referencia, luego a un grupo de pertenencia y luego se sitúan frente al resto".</i></p>				
5) OMM-Interlocución/ El Bosque (fuera de PLADECO)	<p>Cumbre de Mujeres "Elena Caffarena" fortalece asociatividad y genera agenda de mujeres: 1° educación, 2° salud, 3° trabajo.</p>	<p>Demandas determinan planes de Oficina de la Mujer.</p> <p>Participan en planificación de OMM.</p> <p>Propósito: Consejo Comunal de Mujeres</p> <p>Diálogo sobre sexualidad conduce a JOCCAS</p>	<p>Las mujeres participan en la evaluación anual de OMM y sus programas desde una "lógica de regulación social".</p>	<p>Demandas de derechos: Acceso a servicios, calidad de atención, nivelación de estudios, mamógrafo, orientación sobre sexualidad; condiciones de trabajo .</p>	<p>Hay formación para voz pública de mujeres a través de actividades de OMM: Campañas, Asambleas mensuales donde se trabaja un tema, "Tribunales de derechos" Se prepara mujeres para generar opinión</p>
Observaciones:	<p><i>Entre los objetivos de la OMM están potenciar la participación de las mujeres y superar discriminación de género .</i></p>				

Experiencia/comuna	Asociatividad	Acceso a decisiones	Control ciudadano	Ejercicio de derechos	Voz pública mujeres
6) OMM/La Granja	En últimos 6-7 años, han aumentado de 16 a 107 las organizaciones de mujeres afiliadas al municipio, pero sin enfoque de género claro. Se genera Congreso Comunal, instancia consultiva, en que se perfilan mejor los temas de la OMM.	El alcalde realiza asambleas mensuales con las mujeres, en que ellas plantean problemas.	NO	Acceso a servicios y oportunidades en salud, trabajo, salud mental, asistencia legal. “Sucursal” de Programa de Asistencia Jurídica funciona en la OMM Hay sentido de autonomía de las mujeres que no se traduce en prácticas colectivas de poder.	
Observaciones:	<i>Encargada opina que a las mujeres no les interesa organizarse solas, sino ser convocadas por el Municipio. La participación está concebida como “la integración de las mujeres organizadas a las actividades de la OMM”.</i>				
7) OMM/La Reina	Se fortalece organizaciones y liderazgos, con sentido de género.	Prioridades OMM (salud y violencia) definidas por mujeres. Planificación participativa por líderes de la comuna en Escuelas de Verano .	NO	Acceso a servicio de salud (centro de Salud de la mujer), Información/prevención sobre salud y violencia (cursos, charlas, monitoras, talleres).	No
8) OCM/Lo Espejo (2 Casas de la Mujer).	Se realiza proyecto de apoyo a organizaciones (talleres), con sentido de género.	Casa 1 Sur: se mantiene abierta por presión de las mujeres y es dirigida por Comisión de Mujeres con directora municipal.	OCM rinde cuentas, muestra presupuesto y gastos. Mujeres de la Comisión integran CESCO y verifican asignación presupuestaria.	Acceso a servicios: Salud Mental, Asistencia Jurídica, Biblioteca, VIF, etc. Talleres de formación en derechos y liderazgo de las mujeres.	Se busca incidir en opinión pública a través de campaña VIF de la propia oficina
Observaciones:	<i>Conjuga una perspectiva tradicional (mujeres mediadoras, en roles tradicionales) con una perspectiva política, que fortalece la ciudadanía activa de las mujeres. La perspectiva tradicional se expresa más notoriamente en la casa 2 (población Clara Estrella) y la política en la Casa 1 Sur (José María Caro). Las diferencias se explican por distintas historias organizacionales.</i>				

Experiencia/comuna	Asociatividad	Acceso a decisiones	Control ciudadano	Ejercicio de derechos	Voz pública mujeres
9) Secretaría de la Mujer/Santiago.	Area Participación apoya a organizaciones de mujeres (para postular a fondos). Red territorial VIF, de agentes comunitarios por 3 agrupaciones. Red de Comunicadoras sociales (surgen de talleres).	No	No	Area Orientación e Información y orientación en derechos. Programa Salud Mental. Proyecto liderazgo y género, con jóvenes. Centro atención VIF: enfoque integral, pero con débil discurso de derechos. Talleres de Capacitación Para el Trabajo incorporan módulo de género y ciudadanía (1500 mujeres por año, grupos de 3 meses).	Redes no son autónomas de la OMM, sino funcionales a sus objetivos. Incipiente: Comunicadoras sociales participan en los Comités de Seguridad Ciudadana, con temas de VIF y Violencia Social.
10) Salud/El Bosque.	SILOS (Sistema Local de Salud): Formación de Coordinadores Territoriales, que son interlocutores de Dirección de Salud y de Consultorios. Grupos de Autoayuda (3ª edad, “crónicos”), que presentan proyectos promocionales de Salud. Muchas mujeres, género no se intenciona, pero aparece en diálogos.	En definición de algunos temas de promoción de interés comunitario, y en planificación y evaluación de acciones conjuntas salud primaria-organizaciones.	No	Derechos de mujeres y género aparecen como demandas sociales: “trato digno”, embarazo en adolescentes, Joccas, salud mental, SIDA.	

Experiencia/comuna	Asociatividad	Acceso a decisiones	Control ciudadano	Ejercicio de derechos	Voz pública mujeres
11) Salud/Melipilla (Pomaire) .	Pograma de Promoción de salud (1999), realizado a través de Asociación de Artesanos de Pomaire Rol de interlocución, participación consultiva y ejecutiva.	No	No	Información sobre derechos laborales, de salud y previsión. Visibilización de necesidades de salud laboral y condiciones de trabajo diferenciadas por sexo.	No
12) Salud/Huechuraba.	Consejos de Desarrollo de la Salud Comunal (PROMOS) . Grupos de salud. Organizaciones de mujeres, que presentan proyectos de salud.	Encuentros proveedores – usuarias: instancias de interlocución y de evaluación , que se traducen en mejor servicio.	No	Derechos de mujeres como usuarias: “Trato digno” p. ej: privacidad en la atención ginecológica.	Hay eventos comunales (ej: Día de la Salud de la Mujer), pero organizados desde el servicio.
13) DIDECO, Pte.Alto	Anualmente se realizan Cabildos y Encuentros de mujeres. Se incentiva asociatividad vía postulación de proyectos. Las organizaciones son funcionales para llegar a la gente.	Limitado: Resultados de Cabildos y Encuentros se integran a programa de la mujer. En 1999 se integran a PLADECOS 2000 (programas de mujeres). “La comunidad tiene nivel de influencia, de incidencia, no de decisión”.	No	Acceso a derechos sociales de mujeres (adolescentes, temporeras, Jefas de Hogar, guardería).	No
Observaciones:.	<i>El Municipio tiene una política de puerta abierta en que la gente plantea sus reclamos y se hacen desayunos con el Alcalde Se realiza Programa Piloto de SERNAM, valoran la modificación de instrumentos de gestión (ej, diagnósticos diferenciados por sexo, ficha única de ingreso a programas sociales Dideco con alto conocimiento del tema de género, Equipo con alto compromiso con sus usuarios, que los lleva a buscar medios y métodos para generar los diagnósticos para adecuada gestión.</i>				

Experiencia/comuna	Asociatividad	Acceso a decisiones	Control ciudadano	Ejercicio de derechos	Voz pública mujeres
14) PLADECO, Huechuraba.	Organizaciones de mujeres: participan en discusión de PLADECO. Orientación a Mujeres para presentar proyectos en fondos concursables .	PLADECO 1994 incorpora algunas propuestas de las mujeres.	No	Acceso a derechos sociales en programas: VIF, capacitación laboral (50% mujeres), salud y dd. Reproductivos adolescentes, microempresas, OMIL.	No
15) Interlocución: Red VIF La Florida.	Articula instituciones y organizaciones sociales de la comuna. Es en sí misma un referente asociativo.	Se promueve la modificación de prácticas institucionales. Municipio asume como servicio externalizado la atención en VIF.	No	Es una instancia que promueve derechos desde una perspectiva de género.	Genera argumentos y realiza campañas para influir en opinión pública comunal y proyecta sus acciones en instancias nacionales.
16) Interlocución: Red Mujeres San Joaquín.	OCM incentiva organizaciones y red, ésta con objetivos de género. Se crea la Red con el objetivo de conocer intereses de las mujeres y como espacio de intercambio de experiencia. Integran la red 28 organizaciones de mujeres con trayectoria autónoma.	Inciden en la continuidad de las acciones de la Oficina de la Mujer.	Autonomización y Control ciudadano son objetivos expclicitos de la OCM para la red, pero aún no están logrados.	Red informa sobre derechos. Al canalizar información sobre servicios, agiliza acceso a éstos.	La Red es visible para la comunidad organizada y para el municipio, funcionando como una voz semi-autónoma.
Observaciones:	<i>Red hace de puente entre instancias municipales y organizaciones que la integran</i>				

Experiencia/comuna	Asociatividad	Acceso a decisiones	Control ciudadano	Ejercicio de derechos	Voz pública mujeres
17) Interlocución/Salud Red Salud Mental San Ramón .	Articula numerosas organizaciones y es en sí misma un referente asociativo.	Los espacios formales en que participa (Consejos de Salud) no permiten incidencia efectiva, pero se influye en profesionales y técnicos de la salud y educación municipal, integrados a la Red.	Se constituye en instancia de interpelación a servicios y autoridades (ej. caso de abuso sexual).	Impulsa acceso a derechos básicos desde enfoque de género y derechos humanos (derecho a atención en salud mental, violencia doméstica, abuso sexual). Promueve en la comunidad idea de exigibilidad de derechos.	Sitúa en el espacio público local los derechos de las mujeres y las problemáticas ligadas a ello, con acciones como Feria de Salud Mental y Jornadas sobre Violencia Doméstica y Abuso Sexual.
Observaciones:	<i>A través de integración personal de funcionarios(as) se orienta conceptual y metodológicamente a profesionales de servicios municipales</i>				
18) Interlocución/Salud: Temporeras Melipilla.	Organización se fortalece en la medida que sirve de mediadora en acceso a servicios de salud y cuidado de niños.	El consultorio recoge demandas y adecúa su programación, días y horas de atención.	No	Información sobre sus derechos Acceso a servicios sociales: salud, cuidado de niños/mediadoras para la familia, No tematizan discriminación	No