



► Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la Gestión Local

Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la Gestión Local



© 1997. Asociación Chilena de Municipalidades.
N° de inscripción: 116.384 Santiago, Chile. 2000.

Serie de Manuales Didácticos para la Gestión Municipal
Manual N° 12: *Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la Gestión Local*
Editado por la Asociación Chilena de Municipalidades (Luis Thayer Ojeda 424, Providencia, Fono 6551730).
Realizado con la cooperación técnica y financiera de UNIFEM

ISBN: 956-7485-21-6

Coordinación de la Serie Manuales Didácticos, AChM
Coordinación de Proyecto, UNIFEM
Supervisión de Estilo
Corrección de Textos
Diseño de la Serie Manuales Didácticos
Diagramación y Producción de Originales
Impresión

Mónica Luna González
Alejandro Suárez Casanova
Loreto Bravo Fernández
Adelaida Neira Délano
Osvaldo Aguiló Melo
A•DOS Diseñadores
EDIMAR

Presentación

La creciente incorporación de las mujeres a la vida pública es, sin duda, una de las transformaciones más significativas que ha experimentado nuestra sociedad. Sin embargo, esta inserción –debido a las características culturales de nuestro país– no se ha realizado bajo las mismas condiciones y oportunidades que actualmente poseen los hombres.

No hay justificación para que esta disparidad se mantenga, sobre todo si consideramos que la igualdad de oportunidades entre las personas es un requisito para el crecimiento de nuestro país, y un componente esencial para que los beneficios del desarrollo sean disfrutados por todos(as).

Una revisión de las acciones emprendidas en favor de las mujeres por parte de los municipios chilenos en los últimos años permite constatar avances; pero también se observa que la mayoría de los gobiernos locales han optado por centrar sus intervenciones en lo que se ha denominado “necesidades prácticas de las mujeres”, es decir, en aquellos programas y proyectos que involucran la solución inmediata de problemas de sobrevivencia de la población comunal femenina. En este contexto, las líneas programáticas que tienen como objetivo lograr transformaciones culturales de mayor alcance poseen escasa legitimación.

Considerando esta realidad, la Asociación Chilena de Municipalidades ha elaborado el manual didáctico “Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la Gestión Local”, cuyo objetivo es entregar herramientas, tanto a las autoridades como a las/los funcionarias(os) municipales, que posibiliten la introducción del análisis sobre cuestiones de desigualdad, y las medidas para corregirlas, en cinco áreas de la gestión comunal: participación ciudadana, planes de desarrollo comunal, presupuesto municipal, recursos humanos y gestión medioambiental.

Agradecemos la cooperación financiera prestada por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), así como el trabajo y asistencia técnica realizado por la señora Sofía Prats, Alcaldesa de Huechuraba y Presidenta de la Comisión Mujer y Desarrollo Local, y del equipo de funcionarias(os) municipales que la integran; sin cuyo valioso apoyo esta publicación no habría sido posible.



Gonzalo Duarte Leiva
Presidente
Asociación Chilena de Municipalidades

Autores

Capítulo I	Igualdad de oportunidades y gestión municipal Alejandra Valdés B., Planificadora Social, <i>Exagrama Consultoras</i> Victoria Hurtado P., Psicóloga, <i>Exagrama Consultoras</i>
Capítulo II	Participación comunitaria Ana Bell J., Educadora, <i>SERNAM Metropolitano</i>
Capítulo III	Planes de desarrollo comunal e incorporación de enfoque de género Alejandro Bell J., <i>Seremi Economía I Región</i> Lenka Ledezma P., Lic. en Educación, Coordinadora Técnica Comisión Mujer y Desarrollo Local AChM, <i>Municipalidad de Huechuraba</i>
Capítulo IV	Estrategias para la igualdad de oportunidades para la mujer en la definición y asignación de presupuestos municipales Nelson Herrera A., Ingeniero Comercial, <i>Transversal Consultores</i> Roxana Mora A., Administradora Pública, <i>Municipalidad de Huechuraba</i>
Capítulo V	Recursos humanos y capacitación municipal María Luisa España L., Orientadora Familiar, <i>SERNAM</i>
Capítulo VI	Equidad de género y medioambiente Marcela Boccetto T., Licenciada en Ciencias Políticas, <i>CONAMA</i>

El diseño metodológico global y la actualización de textos del presente manual fue realizado por Alejandra Valdés B., Planificadora Social, Exagrama Consultoras y Victoria Hurtado P., Psicóloga, Exagrama Consultoras.

- **Manual N° 1. Nuevas Tecnologías para la Gestión de Servicios Municipales**

En este primer Manual *Pavimentos, Energía, Áreas verdes, Gestión urbana y equipamiento, y Emergencia* son los temas en que autoridades, funcionarios municipales y profesionales en general, encontrarán un amplio registro de experiencias innovadoras, replicables o sugerentes para crear nuevas soluciones.

- **Manual N° 2. Provisión y Administración de Bienes y Servicios Municipales**

Para cumplir funciones que le son consustanciales, como la de prestar Servicios, el municipio requiere de recursos materiales denominados Bienes. La Provisión y Administración de estos Bienes y Servicios es una tarea compleja y sometida a normas y procedimientos legalmente establecidos.

Este Manual entrega los elementos básicos que facilitan dicha tarea. Incluye documentación, jurisprudencia y numerosos ejemplos que orientan la acción municipal en esta materia.

- **Manual N° 3. Planificación Municipal**

La gran tarea del desarrollo comunal exige un acucioso análisis de los problemas que se busca resolver y de las potencialidades y recursos con que se cuenta para ello.

La planificación es una metodología al servicio de este proceso que debe sumar voluntad política, capacidad técnica y participación comunitaria. Este Manual entrega los elementos necesarios para planificar el desarrollo desde una perspectiva participativa y centrada en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

- **Manual N° 4. Finanzas Municipales**

Los sistemas presupuestarios y financieros son instrumentos óptimos para contribuir a elevar la calidad de los procesos y servicios municipales.

Conocer y aplicar estos sistemas de acuerdo a las normativas legales vigentes, garantiza mayor eficiencia y eficacia en la gestión municipal. También asegura la transparencia y el control adecuado del uso de fondos municipales.

- **Manual N° 5. Gestión Ambiental Municipal**

Este Manual sugiere caminos de acción municipal en los diversos aspectos de la gestión ambiental. No sólo muestra problemas y soluciones, también provee del marco legal y modelos útiles para que cada municipio establezca las estructuras, instrumentos y coordinaciones que le permitan realizar una labor eficaz.

- **Manual N° 6. Desarrollo Económico Local**

El Desarrollo Económico Local es un proceso que debe ser crecientemente protagonizado por los municipios, concertando para ello recursos materiales, capacidades técnicas y participación social.

Este Manual entrega información teórica y práctica que contribuye a la realización eficiente de esta función municipal.

- **Manual N° 7. Desarrollo de Recursos Humanos para la Gestión Municipal**

Este Manual está dedicado a los recursos humanos, como un componente estratégico de la gestión municipal.

Aporta información teórica y práctica para formular una política de Desarrollo de Recursos Humanos con alto énfasis participativo.

- **Manual N° 8. Gestión de Obras Municipales**

El aporte de este Manual radica en que contribuye a un mejor conocimiento y aplicación de las normas y procedimientos propios de las funciones de las Direcciones de Obras. Al mismo tiempo, fomenta un rol más decidido de esta instancia –desde su campo de competencias– en la planificación del desarrollo local.

- **Manual N° 9. Turismo y Gestión Municipal**

El Manual de Turismo, noveno de la serie, plantea la importancia del Turismo como factor de desarrollo social, cultural y económico en los territorios comunales. Además presenta un conjunto de procedimientos, guías de planificación y de acción que contribuyen a diseñar estrategias para el desarrollo del Turismo a nivel local.

- **Manual N° 10. Municipio y Atención Primaria de Salud**

Este Manual constituye un aporte para los operadores locales de salud municipal, y una referencia para todas las autoridades que participan activamente en la gestión local de salud.

- **Manual N° 11. Gestión Energética Municipal**

Este Manual entrega una guía práctica para facilitar y optimizar la gestión energética municipal. Para ello se presentan aspectos contractuales y legales de la relación entre los municipios y las empresas proveedoras. Especial mención tiene el tratamiento que se da al tema de las opciones tarifarias y a su incidencia en la gestión presupuestaria municipal. Finalmente, el Manual apunta a enfatizar la obtención de una gestión energética racional, a través de la mejor relación entre rendimiento/costo.

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM

UNIFEM es el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. Provee apoyo financiero y asistencia técnica a programas y estrategias innovadoras que promueven los derechos humanos de las mujeres, su participación política y su seguridad económica. UNIFEM trabaja en asociación con otras organizaciones de las Naciones Unidas, gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y redes, con el objetivo de lograr la justicia social y la igualdad de género en áreas que van desde procesos de paz hasta acuerdos comerciales.

La meta de UNIFEM es contribuir a la creación de organizaciones y redes de mujeres con amplio poder de negociación frente a los gobiernos y agencias internacionales. Dentro del sistema de Naciones Unidas, UNIFEM promueve la igualdad de género y vincula las temáticas y reivindicaciones de las mujeres con las agendas nacionales, regionales y globales, brindando asesoramiento técnico sobre estrategias para la incorporación de la problemática de género en los debates públicos y para el fortalecimiento de las mujeres.

El trabajo de UNIFEM responde a cinco estrategias básicas:

- Fortalecer la capacidad y el liderazgo de las organizaciones y redes de mujeres;
- Obtener apoyo político y financiero para las mujeres del más amplio espectro de organizaciones interesadas en la temática de mujeres;
- Forjar nuevas asociaciones entre las organizaciones de mujeres, los gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas y el sector privado;
- Empezar proyectos piloto a fin de verificar la eficacia de enfoques innovadores en lo que concierne al fortalecimiento del papel de las mujeres y a la incorporación de la problemática de género en los debates fundamentales de la sociedad;
- Construir un cuerpo de conocimiento sobre estrategias efectivas para la incorporación de la problemática de género en el campo de desarrollo.

Asociación Chilena de Municipalidades

La Asociación Chilena de Municipalidades fue creada al cabo de un rico proceso de concertación de esfuerzos políticos y técnicos en pos de fortalecer el proceso de desarrollo comunal. El Congreso Constituyente, realizado en Valparaíso y Viña del Mar en mayo de 1993, marca el inicio de una gestión que cobra cada vez más relevancia en el ámbito de su competencia.

La entidad está regida por cuatro principios fundamentales que garantizan su vocación democrática y de autonomía respecto del Estado central. En primer lugar, el carácter voluntario de la afiliación de municipios. Segundo, la consideración equitativa de los municipios, independientemente de su tamaño y recursos. Tercero, la Asociación se conduce con un principio de irrestricto pluralismo político y partidario que se expresa tanto en sus estructuras directivas y técnicas, como en los procedimientos operativos. Finalmente, la Asociación se reconoce como un organismo político y técnico, salvaguardando ambos sentidos en su quehacer.

Dos objetivos generales definen su acción: la promoción de la autonomía municipal a través de la representación de los intereses municipales –y de las actividades que de ella se derivan–, y la búsqueda del perfeccionamiento de la gestión municipal a través de la acción directa con los propios municipios miembros, mediante programas y proyectos de capacitación, estudios, edición de publicaciones técnicas, entre otros.

Actualmente, la Asociación congrega al total de los municipios del país. Se organiza en capítulos regionales y cuenta con una Secretaría Ejecutiva permanente de carácter técnico administrativa, con sede en Santiago.

Directiva de la Asociación Chilena de Municipalidades:

Presidente	Gonzalo Duarte, Alcalde de La Florida
Secretario General	Darío Valenzuela, Alcalde de Rancagua
1er. Vicepresidente	Adriana Peñafiel, Alcaldesa de La Serena
Vicepresidentes:	Manuel José Ossandón, Alcalde de Pirque
	Manuel Rojas, Alcalde de Colina
	Cristián Labbé, Alcalde de Providencia
	Aldo Bernucci, Alcalde de Chillán
	Daniel Badilla, Alcalde de Los Angeles
	Mauricio Soto, Concejal de Maipú
	Cristián Pareto, Alcalde de Estación Central
	Mario Olavarría, Concejal de Providencia

Subsecretarios

Generales:	Sady Melo, Alcalde de El Bosque
	Elizabeth Armstrong, Concejala de La Reina

Introducción	Presentación	3
Capítulo I	Igualdad de oportunidades y gestión municipal	11
	• Introducción	13
	• La noción de género	14
	• Análisis sectorial de género	17
Capítulo II	Participación comunitaria	21
	• Participación comunitaria y democracia	23
	• La participación como proceso de construcción de ciudadanía	23
	• El espacio local: espacio de empoderamiento de las mujeres y de fortalecimiento de la participación ciudadana	26
Capítulo III	Planes de desarrollo comunal e incorporación del enfoque de género	35
	• Algunos antecedentes	37
	• La planificación comunal	38
	• Diagnóstico	40
	• Diseño del plan comunal de desarrollo	49
	• Evaluación del plan comunal de desarrollo	52
	• Difusión del PLADECO	55
Capítulo IV	Estrategias para la igualdad de oportunidades para la mujer en la definición y asignación de presupuestos municipales	57
	• Definiciones y marco legal	59
	• Estructura y formulación del presupuesto municipal	60
	• Recursos	64
	• Estrategias para la definición del presupuesto municipal	72
	• Anexo N° 1	76
	• Anexo N° 2	78
	• Anexo N° 3	80
Capítulo V	Recursos humanos y capacitación municipal	82
	• Conceptos y análisis cuantitativos de la realidad de la mujer trabajadora municipal	85
	• Recursos humanos en el ámbito municipal	87
	• Estrategias generales para la intervención en recursos humanos municipales	89
Capítulo VI	Equidad de género y medioambiente	97
	• Género, medioambiente y calidad de vida	99
	• Los mecanismos legales y las funciones del municipio en la gestión medioambiental	100
	• Situación actual del trabajo medioambiental en los municipios	102
	• Propuestas de planificación de la política ambiental municipal desde una perspectiva de género	104

capítulo



Igualdad de oportunidades y gestión municipal



I Introducción

La modificación a la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, realizada el año 1999, define entre sus funciones (en su artículo 4°, letra k), que los municipios podrán desarrollar directamente o con otras organizaciones del Estado, acciones relacionadas con la promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Dada la tendencia a orientar la gestión municipal a todo aquello que está estipulado en la Ley, el cambio legal señalado adquiere relevancia ya que incorpora dentro de la misión del municipio, la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Para tener en cuenta

La importancia de incorporar la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres a la gestión y planificación municipal radica en posibilitar la implementación de políticas integrales en los gobiernos locales, dirigidas al logro de la profundización de la democracia y de la mayor equidad social.

1.1 LAS POLITICAS DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES

La noción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres es una idea que busca la superación de todo tipo de discriminación y de desigualdad arbitraria en relación a los géneros masculino y femenino. Esto no significa negar las diferencias biológicas que existen entre ambos sexos, sino que se trata de respetar las diferencias evitando que den lugar a desigualdades arbitrarias. Los efectos de estas desigualdades son especialmente negativos para las mujeres y se traducen en hechos tales como discriminación en el trabajo, abusos en la vida familiar, desigualdad ante la ley y baja representación de mujeres en los cargos públicos¹.

La gestión que integra la igualdad de oportunidades es parte de la modernización y democratización del aparato estatal y, por tanto, adquiere especial interés para establecer políticas que integren las acciones en este campo desde diversos sectores del Estado.

El incorporar la igualdad de oportunidades en este nivel del Estado exige una nueva mirada analítica (la perspectiva del análisis diferencial de género) y demanda su integración en todos los ámbitos de la acción municipal. Para ello se requiere de nuevas metodologías que favorezcan la interacción tanto entre los/las funcionarios(as), como entre estos(as) y la comunidad, la utilización del entorno como fuente de aprendizaje, la motivación de los/las involucrados(as), etc.

1. Noé, Marcela y Patricia Provoste, "Modernización de gestión pública: igualdad de oportunidades para usuarios y usuarias", Programa de Capacitación a Funcionarios Públicos, SERNAM, 1997.

II La noción de género

La noción de género se constituye sobre la base de una premisa: lo “femenino” y lo “masculino” no son hechos naturales o biológicos, sino construcciones culturales. A lo largo de la historia, la mayoría de las sociedades se han construido a partir de las diferencias anatómicas entre los sexos, convirtiendo esa diferencia biológica en desigualdad social y política. Los estudios de género surgen a partir de la década de los setenta en Estados Unidos; sin embargo, los orígenes de esta noción se remontan al siglo XVII con el pensamiento de Poulain de la Barre, quien en textos publicados entre 1673 y 1675 polemizaba con los partidarios de la inferioridad de las mujeres. Su postulado central era que la desigualdad social entre hombres y mujeres no era consecuencia de diferencias naturales.

Este pensamiento se refuerza en el siglo XVIII, durante la Ilustración, cuando los sujetos descubren individual y colectivamente que la desigualdad no es un hecho natural sino histórico. Aunque este discurso se refería básicamente a la desigualdad social, política y económica, permite que las mujeres tomen conciencia de su propia situación de opresión, lo que propicia en los siglos XIX y XX el auge de las luchas de las mujeres por el derecho a voto. Cabe destacar que en Chile las mujeres logran el derecho a voto en las elecciones municipales el año 1931 y el derecho a sufragio universal el año 1949.

2.1 CONCEPTO DE GENERO

El concepto de género se refiere a los roles atribuidos a hombres y mujeres en función de su sexo. “Es una variable que se utiliza para identificar y medir las diferencias en los papeles que desempeñan tanto mujeres como hombres en las actividades que emprenden, en sus responsabilidades y en su grado de bienestar. El género es dinámico porque los papeles que desempeñan hombres y mujeres son dictados por normas, valores sociales y culturas cambiantes los que, a su vez, se transforman con el paso del tiempo”.²

En resumen:

- “Género” es una construcción socio-cultural: cada sociedad tiene un ideal de mujer y de hombre, y establece los mecanismos para asegurar que sus miembros adquieran, desarrollen y reproduzcan las características esperadas según su género.
- “Género” no es una categoría sólo aplicable a las mujeres, ya que se refiere a la organización de las relaciones entre hombres y mujeres.
- El orden social de género se estructura a través del proceso de socialización por medio del cual cada sociedad transmite a las personas un idioma compartido, códigos comunes de referencia, costumbres, valores y las normas básicas que influyen en su conducta.
- Las funciones y responsabilidades, deberes y derechos que –a través de la socialización– se adscriben de manera diferenciada a hombres y mujeres son los “roles genéricos”.

2. Boletín LAC, Equipo de Género, Banco Mundial, Washington, noviembre, 1999.

2.2 ENFOQUES EN EL TRABAJO MUNICIPAL HACIA LAS MUJERES

Integrar procesos de cambio hacia la igualdad ciudadana de las mujeres en el nivel comunal requiere considerar que en el funcionamiento del municipio, así como en el del Estado en su conjunto, existe una lógica de género que mantiene las desigualdades arbitrarias entre hombres y mujeres.

Las mujeres han sido lentamente incorporadas a las políticas y planes de desarrollo, pero esto aún no provoca cambios sustantivos en las concepciones sobre las mujeres. Los planes de desarrollo vigentes muestran una mezcla de diversas percepciones de las mujeres como sujetos de desarrollo.

Por una parte, las mujeres cumplen un papel mediador entre los programas y servicios sociales y las familias a las que éstos benefician. Es decir, las mujeres no son por sí mismas las destinatarias de la acción municipal, sino en función de las necesidades familiares. Si bien el hecho de que los programas sociales que se apoyan en las madres para mejorar la calidad de vida de los integrantes de la familia tienen ventajas, tanto para los niños como para la sociedad en general, la verdad es que este tipo de programas tiene como resultados el mantenimiento de los roles tradicionales, así como una sobrecarga de trabajo y de responsabilidades para las mujeres.

Por otra parte, los problemas de desigualdad entre mujeres y hombres, cuando han sido atendidos, han tratado de solucionarse a través de la creación de espacios institucionales especiales para atender los “problemas de las mujeres”. Esta solución ha tenido algunos efectos favorables, tales como haber contribuido a hacer visible la situación de las mujeres y haber servido para abordar cambios más estructurales. Sin embargo, ha representado, en general, un nuevo problema: la marginalización institucional. En la mayoría de los casos, las oficinas de la mujer, los servicios de la mujer, etc., se han creado sin que haya presupuesto suficiente o personal asignado, todo lo cual ha contribuido a que esas entidades queden bajo la responsabilidad de las mujeres de la comuna, cuando debieran ser competencia de todas las instancias municipales.

Hoy día se plantea la necesidad de solucionar contradicciones aún existentes mediante la redistribución equitativa de actividades entre los hombres y las mujeres, por medio de la valoración justa de los diversos trabajos y del fortalecimiento del poder de decisión de las mujeres.

Avanzar en la solución de algunos problemas de inequidad y de insertar a las mujeres como sujetos del desarrollo, requiere la creación de metodologías y de estrategias que contribuyan a:

- Flexibilizar los estereotipos de los roles de hombres y mujeres de manera que haya una distribución más equitativa de actividades, expectativas y oportunidades en todos los ámbitos de la vida social.
- Reestructurar las relaciones de poder existentes entre hombres y mujeres, para permitir que la posibilidad de decidir el futuro de la comunidad esté, en general, repartida en igualdad de condiciones. Para esto se requiere, fundamentalmente, generar espacios de poder y de participación para las mujeres.
- Generar un modelo de desarrollo centrado en el mejoramiento de la calidad de vida, en el fomento de la participación ciudadana y de la profundización democrática.
- Integrar la perspectiva de género en los procesos de planificación del desarrollo de manera transversal en los niveles nacional, regional y comunal.
- Entender que la relación entre género y desarrollo es un proceso y no una meta, ya que las acciones de potenciación de los intereses estratégicos de mujeres y hombres deben ir paralelos al mejoramiento de su situación material (Tobón y Guzmán, 1995).

Por lo tanto, el hecho de incorporar en la gestión municipal acciones encaminadas a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, demanda cambiar aquella visión de que se requieren políticas o programas destinados a las mujeres, en tanto problema o grupo vulnerable, incorporándose, en cambio, una visión que integre a las mujeres en igualdad de condiciones al desarrollo. Esto implica:

- Enfocar el desarrollo con igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.
- Poner el énfasis no en las mujeres, sino en las relaciones entre hombres y mujeres.
- Considerar que existen relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres que impiden el desarrollo equitativo y la completa participación de las mujeres.
- Aspirar al desarrollo equitativo y sostenido con mujeres y hombres con poder de decisión.

El logro de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en la gestión comunal implica la negociación de intereses diversos y a veces contrapuestos; y enfrentar los conflictos que esta diferencia de intereses genera y no evadirlos, asumiendo la negociación como una herramienta indispensable para la acción. Esto señala algunas alertas pero no exime de la necesidad de incorporar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en los distintos instrumentos de gestión de los cuales dispone el municipio para cumplir con los objetivos trazados.

2.3 NECESIDADES PRACTICAS Y ESTRATEGICAS DE HOMBRES Y MUJERES

Hombres y mujeres tienen necesidades e intereses diferentes, lo que debe ser considerado al momento de ejecutar políticas municipales. Asimismo, al diseñar estas políticas es necesario distinguir si aquéllas resolverán necesidades prácticas o estratégicas de hombres y mujeres.

Necesidades prácticas: generalmente están relacionadas con los requerimientos más inmediatos de los sujetos y pueden ser satisfechas sin transformar los roles de género tradicionales. En el caso de las mujeres, estas necesidades tienen relación con su rol reproductivo, básicamente referido al cuidado y satisfacción de los niños y de la familia. Por ejemplo, responden a la satisfacción de necesidades prácticas la creación de un programa de vivienda dirigido a los hombres jefes de hogar o un programa de nutrición infantil dirigido a las madres.

Necesidades estratégicas: están relacionadas con las desigualdades entre hombres y mujeres. Su satisfacción implica cambios en las relaciones de poder y en los roles existentes. Por ejemplo: un programa de vivienda en que las mujeres tengan acceso a la toma de decisiones, sean jefas de hogar o no, o un programa de nutrición infantil dirigido a los padres.

La satisfacción de estas necesidades no implica acciones excluyentes unas de otras, pueden ser complementarias, pero su distinción es importante pues no considerar las necesidades estratégicas impide provocar cambios sustantivos en la condición de las mujeres, corriéndose el riesgo de ejecutar sólo acciones paliativas de los problemas que las desigualdades arbitrarias provocan en las mujeres.

2.4 OPERATIVIDAD DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Las definiciones precedentes configuran una nueva mirada para evaluar el diseño e implementación de la gestión municipal y su aplicación permitirá dar visibilidad a un conjunto de tensiones sociales, culturales y económicas que están en la base de la inequidad social, las cuales suelen ser ignoradas u omitidas.

A continuación se sugieren un conjunto de interrogantes que, sin pretensión de exhaustividad, pueden contribuir a operacionalizar esta mirada:

- La información estadística comunal, ¿está desagregada por sexo?, ¿se han construido indicadores de género?
- Los diagnósticos comunales, ¿incorporan las diferencias entre hombres y mujeres?
- En los diversos ámbitos de toma de decisiones, ¿están representados hombres y mujeres?
- Los proyectos comunales vigentes, ¿diferencian las necesidades (prácticas y estratégicas) de hombres y mujeres?
- ¿La comuna cuenta con un Plan de Igualdad de Oportunidades para hombres y mujeres? ¿Qué grado de participación han tenido las mujeres en su diseño?
- En la planificación comunal, ¿predomina un enfoque asistencialista o de promoción de la igualdad de oportunidades?
- ¿Se conoce la distribución por sexo de la asignación de algunos recursos comunales? ¿Esta distribución de recursos considera a las mujeres como sujetos de derechos o sólo en su rol maternal-familiar?
- Las estrategias de difusión y comunicación, ¿consideran diferenciadamente a usuarios hombres y usuarias mujeres?
- ¿Hay reconocimiento o relaciones con organizaciones de la sociedad civil (ONGs u otras) que trabajan con enfoque de género?
- En la determinación de las prioridades de la gestión municipal, ¿se han considerado problemas específicos de las mujeres vinculados, por ejemplo, a la jefatura de hogar, a la violencia intrafamiliar, a la cobertura para el cuidado infantil, a la salud sexual y reproductiva, etc.?
- ¿Qué acciones habría que desarrollar para abordar intersectorialmente los problemas de hombres y mujeres?
- Al interior del municipio, ¿existe reconocimiento y preocupación por las necesidades diferenciadas de funcionarios y funcionarias?

III Análisis sectorial de género

► En la perspectiva de incorporar de manera transversal la problemática de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en los distintos ámbitos de acción municipal, se proponen las siguientes preguntas sistematizadas por el Equipo de Género del Banco Mundial:

POBREZA

- ¿Afecta de manera diferente la pobreza de acuerdo a si el jefe de hogar es mujer u hombre?
- La capacidad de salir de la pobreza (o caer en ella), ¿es diferente para hombres y mujeres?
- ¿Cuáles son las implicancias de las diferencias de género en el diseño de políticas de superación de la pobreza, particularmente respecto a los servicios y redes de seguridad social que requieren los hombres y las mujeres?

DESARROLLO PRODUCTIVO

- ¿Cuál es la proporción de mujeres y hombres asalariados o que trabajan por cuenta propia?
- ¿Por qué razones y en qué difieren las preferencias de hombres y mujeres respecto al trabajo independiente o al asalariado?
- Los requerimientos para el acceso al crédito, ¿son diferentes para hombres y mujeres?
- ¿Qué papeles desempeñan mujeres y hombres en la pesca, la agricultura y la ganadería, incluyendo las actividades agroindustriales y comerciales?

TRABAJO REMUNERADO

- ¿En qué ámbitos del mercado laboral comunal están insertos mayoritariamente los hombres? ¿Y las mujeres?
- Los programas de reducción del desempleo, ¿contemplan criterios de género?
- ¿Hay disponibilidad de guarderías infantiles?, ¿qué alcance y cobertura tienen esos servicios para padres y madres trabajadores(as)?

EDUCACION

- ¿Son relevantes las diferencias entre hombres y mujeres respecto de: analfabetismo, escolaridad, acceso a educación superior, deserción escolar?
- ¿Se transmiten estereotipos de género a través de los métodos y materiales de estudio?
- ¿Hay diferencias en el tipo y la calidad de la oferta de capacitación formal para hombres y mujeres?
- Los cambios en la capacidad económica del hogar, ¿afectan de manera diferente a niños y niñas?
- ¿Constituye un conflicto la utilización del tiempo que dedican niños y niñas a labores domésticas, remuneradas o de carácter educativo?
- Una falta de guarderías infantiles, ¿afecta de manera diferente la deserción escolar de niños y niñas?

SALUD

- ¿Cuáles son los perfiles epidemiológicos que enfrentan hombres y mujeres en las distintas etapas de su ciclo vital?
- ¿Cuáles son las necesidades de hombres y mujeres en materias de salud reproductiva, particularmente en cuanto a: planificación familiar; atención prenatal; prevención, diagnóstico y atención de enfermedades de transmisión sexual; infertilidad; prevención de cáncer; etc.?
- ¿Cuán común es el embarazo entre adolescentes? ¿Cuáles son las características de las jóvenes que se embarazan y de sus parejas y, de aquellas que no se embarazan? En ambos casos, ¿se ofreció educación sexual en la escuela?

SEGURIDAD CIUDADANA

- ¿Cuáles son los factores de riesgo que exponen a hombres y mujeres a la violencia?

- ¿Existen redes interinstitucionales para abordar integralmente la violencia hacia las mujeres y los niños y niñas?
- ¿Cuál es la diferencia por sexo en responsables y víctimas de los distintos tipos de violencia?

PARA PROFUNDIZAR

Bibliografía

Aguirre, Rosario. “Sociología y género: las relaciones entre hombres y mujeres bajo sospecha”, Universidad de la República CSIC, Doble clic Soluciones Editoriales, Montevideo, 1998.

Barrig, Maruja. “Planificar desde y para las mujeres” en: *Mujeres al Timón. “Más allá del Cairo y de Beijing; fortaleciendo las habilidades de las ONG de América Latina”*, México, D.F., 1998.

Fernández, Ana María (comp.). “Las mujeres en la imaginación colectiva. Una historia de discriminación y resistencias”, CAP: “Introducción”, Paidós, Buenos Aires, 1992.

Lamas, Marta. “Género y política”, en *Revista Nomadías*, año 2, N° 2, Facultad de Filosofía y Humanidades Universidad de Chile, Cuarto Propio, Santiago, diciembre 1997.

León, Magdalena. Seminario Taller sobre experiencias de organizaciones de mujeres, Cali, diciembre, 1996.

Noé, Marcela y Patricia Provoste. “Modernización de la gestión pública: igualdad de oportunidades para usuarios y usuarias”, Programa de capacitación a funcionarios públicos, Sernam, 1997.

Provoste, Patricia y Alejandra Valdés. “Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres: sistematización de experiencias innovadoras”, Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile, Santiago, 2000.

SERNAM. “La planificación con perspectiva de género. Manual de trabajo”, SERNAM, Santiago, 1993.

Tobón Coral, Mónica y Jorge Enrique Guzmán Perdomo. “Herramientas para construir equidad entre mujeres y hombres. Manual de Capacitación”, Proyecto Proequidad, Departamento Nacional de Planeación, Consejería presidencial para la política social y GTZ, Bogotá, 1995.

Zuñiga, Miryan. “Apuntes para una pedagogía de los programas educativos con mujeres en sectores populares”, en “Hacia una pedagogía de género”, Buttner, Jung y King (editores), Ponencias y documentos del Seminario Latinoamericano sobre experiencias en Educación No Formal con Mujeres realizado en Melgar, Colombia 1996, Bonn, 1997.

capítulo



Participación comunitaria



I Participación comunitaria y democracia

► La participación ciudadana y la canalización de sus propuestas constituyen un proceso relevante para el fortalecimiento de la democracia: permite reforzar la integración social y abrir canales por medio de los cuales las personas influyan sobre las instancias estatales y sobre las decisiones que las afectan.

La finalidad de los municipios, expresada en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, es “Satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”. El ámbito local es, además de la obligación legal, un espacio privilegiado para la participación social, ya que en él se expresan los problemas comunitarios y es posible articular voluntades para llevar adelante iniciativas y proyectos de interés común.

Sin embargo, la eficacia de las iniciativas para motivar la participación pasa por asumir que la sociedad civil es heterogénea, que existen grupos organizados y no organizados, que existen sectores emergentes y que, por lo tanto, se deben abrir espacios de expresión que permitan una mayor presencia y concertación de los/las ciudadanos(as) en toda su diversidad. Además, es necesario distinguir dentro de la sociedad civil a aquellos sectores claves, potencialmente susceptibles de transformarse en agentes para el desarrollo de la organización y de la participación, en impulsar políticas tendientes a su fortalecimiento y constitución como sujetos colectivos para el cambio social.

Para tener en cuenta

Las mujeres son uno de los sectores estratégicos para el desarrollo de una política que favorezca la participación ciudadana. Constituyen más del 51% de la población; atraviesan todos los grupos étnicos, sociales, ideológicos y culturales; representan un tercio de la mano de obra ocupada del país; son, además de administradoras de la economía del hogar, constructoras de la vida comunitaria, y uno de los sectores sociales más dinámicos con un rol preponderante en el enfrentamiento de problemas tan críticos como el de la pobreza.

II La Participación como proceso de construcción de ciudadanía

2.1 LA PARTICIPACION CIUDADANA

La participación ciudadana se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales. Así planteada, ella implica la creación de nuevos cauces de relación entre la sociedad civil y la esfera pública, tales como: posibilidad de presentar observaciones o reclamos frente a un proyecto determinado; consultas y reuniones periódicas con asociaciones y organizaciones sociales sobre determinados aspectos de la acción municipal; convocatoria de plebiscitos sobre problemas concretos; etc.

Los miembros de una comunidad, considerados ciudadanos, gozarían fundamentalmente de tres clases de derechos:

- Civiles: Igualdad ante la ley; libertad de la persona; libertad de palabra, pensamiento y culto; derecho de propiedad y de concluir contratos.
- Políticos: Derecho a participar en el ejercicio del poder político, como autoridad política o como elector, ligado a la participación en el gobierno y en los estamentos de representatividad social y política.
- Sociales: Derecho al bienestar y la seguridad económica, lo que permite a los ciudadanos ejercer sus otros derechos. Los derechos sociales son asegurados a través de un conjunto de servicios sociales (educación, salud, empleo, etc.) (Marshall, 1991).

El contenido de la ciudadanía ha variado a lo largo de la historia, imprimiéndole en distintos momentos históricos un carácter inclusivo o excluyente. El tránsito de un antiguo a un moderno entendimiento de la política ha implicado la ampliación de derechos que traspasan las restricciones sociales, étnicas y de género que definían a una parte de la sociedad como seres no libres, vinculados al mundo de las necesidades y excluidos del ámbito político (Hurtado, 1997).

La construcción de ciudadanía ha estado prioritariamente ligada a la lucha constante de los pueblos por obtener su “derecho a tener derechos”, y sólo ahora, hacia la segunda mitad del siglo XX, hay un énfasis mayor en la ampliación y profundización de los mismos.

Desde esta perspectiva, la democracia, como forma de organización de un país, está llamada a garantizar a los ciudadanos y ciudadanas las herramientas necesarias para desarrollarse y ejercer libremente sus derechos. Históricamente, los sistemas democráticos han ido construyendo ciudadanía, oscilando entre avances y retrocesos según las fuerzas e influencias de distintos grupos sociales en contextos históricos determinados.

Para tener en cuenta

Es importante destacar que el concepto de ciudadano/a ha sido y es hasta hoy objeto de movilización en la búsqueda de mecanismos y formas que aseguren que en él estén contenidos todos los seres humanos, independientemente del género, de la raza, de la etnia, de la edad o de la situación socioeconómica, ya que son efectivamente las inequidades y las desigualdades los principales obstáculos para el desarrollo pleno de la ciudadanía.

2.2 LA PARTICIPACION DE LAS MUJERES

La irrupción cada vez más creciente de las mujeres en el mundo público ha dejado en evidencia las falencias del sistema democrático, ya que si se observa la realidad cotidiana de miles y miles de mujeres de nuestro país se constata que:

- Siendo la mayoría de la población, tienen menos acceso al empleo que los varones.
- A igual trabajo perciben salarios inferiores que los hombres (hasta un 50%).
- Más de un cuarto de la población de mujeres es víctima de violencia intra-familiar.
- Cerca de un 26% de hogares son encabezados por una mujer, la mayoría en situación de pobreza.
- Las mujeres que cumplen labores de dueñas de casa (que son cerca del 60% de la población de mujeres) no perciben ingresos, su trabajo no se cuantifica, ni se considera su aporte a la economía nacional.
- La pobreza impacta mayormente en las mujeres que en los hombres.
- Las mujeres están especialmente excluidas de los espacios de decisión, tanto públicos como privados, y su presencia en los espacios de representación pública es minoritaria. Esto ratifica que, no obstante se estima que hay avances en la consolidación del sistema democrático y en la ampliación de la ciudadanía, las mujeres no alcanzan aún a gozar de una ciudadanía plena ni a ejercer sus derechos en iguales condiciones que el resto de la población.

Si bien se ha ido profundizando cada vez más en los derechos de las mujeres, la participación real y plena es todavía un camino por hacer. Las mujeres siguen siendo “ciudadanas de segunda clase”, ya que muchos de los procesos y cambios que se impulsan no han logrado impactar positivamente en su situación, porque en lo medular el sistema de las relaciones de género no es abordado en su perspectiva multidimensional, estructural y cultural.

Las barreras culturales permanecen y se expresan de diversas maneras: en los estereotipos y estigmatizaciones de mujeres y hombres; en la rigidez de los roles domésticos, incluido el cuidado de los niños; en la mitificación de las imágenes femeninas de madre, esposa e hija; y de las imágenes masculinas que gobiernan el espacio público. En fin, toda una trama de símbolos, instituciones, leyes, costumbres y procedimientos prácticos que impiden que las mujeres ejerzan sus derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales, y – más aún – que los amplíen.

La participación social y política de las mujeres, su presencia en organizaciones, significa un alto costo para ellas, ya que su llegada a lo público no ha significado un cambio crucial en la organización de lo privado. Con las responsabilidades que se les atribuyen en lo doméstico, las mujeres cumplen doble y triple jornada de trabajo.

Esta ausencia de las mujeres se hace evidente en su escasa representación en los espacios de poder político y social. En Chile, su presencia numérica es poco significativa, ya que las mujeres no alcanzan al 20% de representación popular. Si bien es cierto que las mujeres son activas participantes en lo social y “constructoras” de lo comunitario –representan más del 60% de los componentes de las organizaciones sociales de base–, se crea un desfase entre la gran capacidad de acción política de las mujeres y su escasa llegada a los espacios de poder y de mayor influencia en los procesos de toma de decisiones. Pues, a medida que se avanza en espacios de concentración de poder, disminuye la presencia de las mujeres, lo que pone de manifiesto una gran contradicción respecto al peso que tienen como sector social.

III El espacio local: espacio de empoderamiento de las mujeres y de fortalecimiento de la participación ciudadana

Los procesos de modernización del Estado y descentralización tienen sentido en la medida que permiten el fortalecimiento de la ciudadanía y su participación en los procesos de construcción de políticas públicas y sociales.

En este contexto, el ámbito local, identificado como el espacio de la vida cotidiana que comprende lo territorial, lo relacional, lo social, lo institucional, constituye un espacio privilegiado para la construcción de ciudadanía, entendida como un proceso de traspaso de poder.

La municipalidad es la instancia donde se puede objetivar la relación entre las políticas públicas y los intereses y aportes de la sociedad civil en su doble expresión de grupos sociales e instituciones. Es también la instancia donde se hace viable una gestión efectivamente participativa que le otorgue sentido democrático al gobierno y a la administración municipal al incorporar las observaciones, opiniones, demandas y aportes de los ejecutores y beneficiarios de las políticas y programas, conformados en su mayoría por mujeres. En este sentido, las tareas pendientes de una gestión municipal participativa son en gran medida una deuda con las mujeres, quienes son también aquellas que dan vida al tejido organizativo social de las comunas y conforman la mayoría del electorado (Provoste, 1997).

Más que un problema local, la profundización de la democracia comunal es una tarea de todo el país, es la concreción y la puesta a prueba de la democracia nacional. Por lo tanto, es un campo estratégico para la construcción de la igualdad de oportunidades. Los esfuerzos de democratización local ofrecen la oportunidad de mejorar la representación política e institucional de las mujeres, y de superar su escasa injerencia en las decisiones que toman las municipalidades y que afectan sus condiciones de vida (Provoste, 1997).

El interlocutor más cercano que tiene el municipio son las mujeres, quienes están permanentemente, por su condición, al frente de las principales demandas de la familia y de la comunidad. Así, el desarrollo de una política de fortalecimiento de la participación de las mujeres cobra un carácter estratégico, ya que en ellas el municipio puede encontrar un sujeto movilizador y propositivo para abordar los problemas del entorno comunal. Se produce aquí una comunión de intereses entre las demandas de las mujeres y el desarrollo local.

Para tener en cuenta

La comprensión del rol estratégico de las mujeres para los objetivos del propio municipio respecto al desarrollo local es aún muy minoritaria. Las políticas de igualdad y de participación sólo son viables en la medida que se realicen procesos de modernización y descentralización profundos que modifiquen las prácticas de los municipios, especialmente en lo referido a su forma de relación con la comunidad. Se requiere de la creación de espacios y canales adecuados que permitan una mayor injerencia ciudadana de las mujeres. Se requiere, en definitiva, de una reorientación de las políticas locales de modo que se conecte la igualdad de oportunidades a una estrategia mayor de desarrollo local.

Todo esto presupone pasar de una relación asistencial con las mujeres a una complicidad potencial para el cambio, ya que si bien es cierto que el municipio se encuentra permanentemente con este interlocutor mujer, es con quienes principalmente se ha establecido una cultura clientelista asistencial.

3.1 MARCO LEGAL QUE PROPICIA LA PARTICIPACION DE LAS CIUDADANAS

Entre las modificaciones realizadas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades destaca, en el art. 4° referido a las funciones que podrán desarrollar los municipios, la incorporación de “la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”.

En el art. 19, referido a las funciones de la unidad encargada del desarrollo comunitario, se amplía la función específica letra b) de la siguiente forma: “Prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, fomentar su desarrollo y legalización, y promover su efectiva participación en el municipio”.

Un cambio relevante en la modificación de la LOCM lo constituye aquél del Título IV el cual pasa de ser denominado como “Del Consejo Económico y Social Comunal” a ser denominado como “De la Participación Ciudadana”, ya que se instituye legalmente la importancia de que los municipios estimulen decididamente la participación de la ciudadanía. Asimismo, el articulado correspondiente a este título realiza la promoción de la participación.

Se agrega un nuevo artículo 79, el cual estipula que “cada municipalidad deberá establecer en una ordenanza las modalidades de participación de la ciudadanía local, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna, tales como la configuración del territorio comunal, la localización de los asentamiento humanos, el tipo de actividades relevantes del quehacer comunal, la conformación étnica de la población y cualquier otro elemento que, en opinión de la municipalidad, requiera una expresión o representación específica dentro de la comuna y que al municipio le interese relevar para efectos de su incorporación en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir la administración comunal”.

Otras modificaciones a la LOCM se refieren al paso del CESCO de órgano de consulta a órgano asesor de la municipalidad, permitiendo además a cada municipio determinar la integración, organización, competencias y funcionamiento de estos consejos a través de un reglamento que el Alcalde debe someter a la aprobación del Concejo Municipal. El CESCO deberá pronunciarse respecto de la cuenta pública del Alcalde, sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales de la comuna y podrá también interponer el recurso de reclamación (Art. 80).

Por último, en este título se incorpora un párrafo 3° dedicado a los plebiscitos comunales y las consultas no vinculantes, en el cual desde el artículo 85 al 91 se refiere a las posibilidades de los municipios de realizar eventos de decisión y de consulta a la ciudadanía sobre temas relevantes para la comunidad. Es notable aquí, que el llamado a plebiscito pueda ser solicitado por un 10% de la ciudadanía inscrita en los registros electorales de la comuna.

Para tener en cuenta

Los cambios del ordenamiento jurídico municipal, expresan la importancia que adquiere la participación ciudadana y la disposición a proyectarla como un factor de mayor incidencia en la gestión comunal.

3.2 PROPUESTAS DE ACCION EN EL AMBITO MUNICIPAL

Una política de promoción de la participación ciudadana de las mujeres y de su acceso a la representatividad social y política en el ámbito local implica una intervención integral e intersectorial desde el municipio. Para la construcción de esta estrategia de intervención es posible considerar al menos cuatro elementos centrales:

- a. **El diseño y ejecución de políticas de igualdad correctoras de la desigualdad**, que se incorporen en todos los niveles de acción del municipio y que sean parte constitutiva de la estrategia de desarrollo comunal. Se trata de formular políticas que consideren cuatro aspectos fundamentales:
 - Igualdad de acceso para mujeres y hombres a todas las oportunidades de desarrollo económico, político, social y cultural que ofrece el espacio local.
 - No discriminación en el empleo, la educación y las actividades económicas y políticas de la comuna.
 - Promoción de una distribución equitativa de funciones dentro de la familia entre hombres y mujeres en la comuna.
 - Promoción de una mayor cantidad de mujeres en los espacios de decisión, en los cargos electivos políticos y sociales de la comuna.
- b. **El fortalecimiento de mecanismos institucionales** que garanticen el ejercicio de los derechos de las mujeres. En este sentido, es importante avanzar en el desarrollo de iniciativas como las oficinas comunales de la mujer desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo, en términos de que sean instancias que tengan el nivel político, técnico, presupuestario y de gestión necesario para el desarrollo de políticas de igualdad en la comuna.
- c. **La implementación de políticas de igualdad de oportunidades al interior del municipio** promoviendo a más mujeres a los espacios de toma de decisiones, facilitando el ascenso y desarrollo de la carrera funcionaria de las mujeres, así como capacitando al personal para el análisis y la gestión diferencial de género.
- d. **Acceso a la participación efectiva:** Los cambios propuestos para conseguir equidad entre hombres y mujeres serán posibles en la medida que las mujeres accedan a la toma de decisiones en los distintos niveles del quehacer comunal.

3.2.1 Planes Locales de Igualdad de Oportunidades

La construcción de estrategias de igualdad de oportunidades permite democratizar la relación entre las ciudadanas y el municipio. Estas estrategias pueden ser contenidas en un plan de igualdad de oportunidades a nivel local, haciendo posible que las mujeres, en el contexto del ejercicio de sus derechos políticos, participen en la construcción de políticas públicas y sociales.

La formulación conjunta de este plan –sociedad civil mujeres y Estado– constituye un ejercicio de participación, que fortalece la ciudadanía de las mujeres y crea mejores condiciones para su éxito. Este diseño constituye la culminación de un proceso de encuentro entre diversas actrices sociales con otros, en que se recogen las demandas y necesidades de cambio de las mujeres. Este proceso implica la negociación de intereses específicos y el acuerdo de alternativas para resolver situaciones problemáticas que aquejan a las mujeres y afectan negativamente su posibilidad de acceso equitativo al desarrollo de la comuna.

Plan de igualdad de oportunidades en el ámbito comunal: un producto y un proceso.

- Es un instrumento que permite a las mujeres (tanto a las funcionarias municipales como a las mujeres de la comunidad) elaborar sus propias propuestas y definir mecanismos para integrarlas al Plan Comunal de Desarrollo (PLADECO) y al quehacer de las distintas áreas y unidades municipales.
- La reflexión y la síntesis que involucra la elaboración del plan de igualdad facilita la participación con voz pública de las mujeres en todas las etapas del PLADECO, desde el diagnóstico hasta la evaluación.
- Al elaborar un plan de igualdad de oportunidades (estrategia) se realiza un ejercicio efectivo de acceso a la toma de decisiones de las mujeres, para lo cual el municipio debe asignar los recursos y elementos técnicos necesarios para la realización del proceso como parte de su política de promoción de la participación social.
- Este plan debe ser elaborado en conjunto con las mujeres y la comunidad, realizando un proceso socio-político institucional de movilización social y de toma de conciencia sobre la exclusión de las mujeres, que permita involucrar y comprometer a los distintos actores locales que inciden y actúan en el ámbito de la situación de la mujer en la construcción del propio Plan y en su compromiso ulterior con la implementación de éste.
- El plan debe contener medidas concretas de desarrollo de la participación y fortalecimiento de procesos de liderazgo de mujeres que les permitan a líderes y dirigentes constituirse en las interlocutoras del municipio, con delegaciones de poder desde sus organizaciones y, de esa manera, generar apoyo, seguimiento y control a las políticas de desarrollo comunal.
- Para lo anterior es necesario elaborar indicadores específicos para evaluar los procesos y el impacto del plan de igualdad de oportunidades en cada municipio, de tal manera de analizar los cambios que se producen en la situación y condición de las mujeres con relación a sus demandas iniciales a corto, mediano y largo plazo. Este proceso significa el ejercicio del control ciudadano por parte de las mujeres.
- El ejercicio del control ciudadano permite a las diversas organizaciones de mujeres verificar, de manera sistemática y organizada, el cumplimiento de los compromisos de cambio adquiridos por la autoridad municipal (Arteaga, 1998). En este sentido, permite la participación informada sobre las medidas y políticas que toma el gobierno municipal para resolver problemas.
- La información que evacúa el municipio y que da cuenta de sus gastos, metas

cumplidas en sus planes, programas y proyectos anuales, también es un elemento útil para el ejercicio del control por parte de las mujeres.

La elaboración del plan de igualdad de oportunidades comunal requiere:

- Elaboración de un diagnóstico de la situación y condición de las mujeres de la comuna.
- Elaboración de propuestas de cambio que impliquen responsabilidades concretas para los distintos ámbitos de la gestión municipal y que estén dirigidas a modificar las condiciones de inequidad entre hombres y mujeres.
- Generación de mecanismos de interlocución para negociar y acordar la incorporación del Plan a los objetivos y proyectos de la gestión municipal.
- Definición de los mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan analizar los avances y generar nuevas iniciativas.
- Difusión de los compromisos cumplidos y de aquellos que aún no han sido incorporados.

No sólo la elaboración y el diseño del plan requieren de la participación activa de las mujeres organizadas, tanto al interior como al exterior del municipio, sino que también su evaluación y seguimiento. El ejercicio del control ciudadano (que implica el seguimiento de las acciones de cambio propuestas) exige la definición de alguna forma de organización: redes, asociaciones comunales de mujeres, comisiones mixtas (municipio–organizaciones de mujeres), coordinaciones, mesas de trabajo y diálogo permanente, etc.

3.2.2 Medidas específicas para la promoción de la participación de las mujeres en la comuna

La participación social y política de las mujeres es una de las líneas programáticas a las que se hace mayor número de menciones en los municipios, pero donde existe menor desarrollo.

Los objetivos estratégicos de la igualdad de oportunidades tienen que ver con profundas transformaciones en la estructura social, particularmente en el ámbito de la cultura (entendida como el conjunto de valores y normas que condicionan las conductas individuales y sociales). Tales cambios no serán posibles si en la sociedad no existen fuerzas sociales capaces de elaborar propuestas y presionar por ellas. Uno de los aspectos claves de la lucha contra la discriminación es romper la subrepresentación política y social de las mujeres en todos los ámbitos de la vida nacional. En este sentido, a nivel municipal, se puede aportar a este proceso de cambio a través del impulso de las siguientes políticas:

- Promover entre las organizaciones sociales, políticas y económicas, la fijación de cuotas de participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones.
- Impulsar desde los municipios una política de promoción de mujeres a puestos de responsabilidad en la gestión pública local, buscando equilibrar la presencia de ambos sexos en la toma de decisiones.
- Desarrollar programas de información y formación de líderes de organizaciones sociales para que aumenten sus capacidades de interlocución.

- Promover nuevos espacios públicos de participación y nuevas formas de organización que faciliten a los movimientos sociales negociar sus demandas e intereses de manera más directa.
- Impulsar encuentros, escuelas de formación y apoyo a organizaciones sociales, políticas y sindicales, a fin de promover los objetivos de la igualdad de oportunidades y el ejercicio de formas más igualitarias de toma de decisiones.
- Capacitar a mujeres y hombres líderes en la construcción de políticas, proyectos, programas y acciones que resguarden la igualdad y equidad entre los sexos.

3.2.3 Formación de Redes

El ámbito comunal constituye un espacio potencial y muy importante de construcción de redes sociales, ya sean éstas institucionales o comunitarias y/o personales. Las redes tienen como función coordinar la gestión de las distintas instituciones y organizaciones sociales que se relacionan con un determinado ámbito de problemas a nivel comunal y/o regional, para lograr mayor eficacia, optimizar los recursos existentes y tener una mayor influencia en su ámbito de acción.

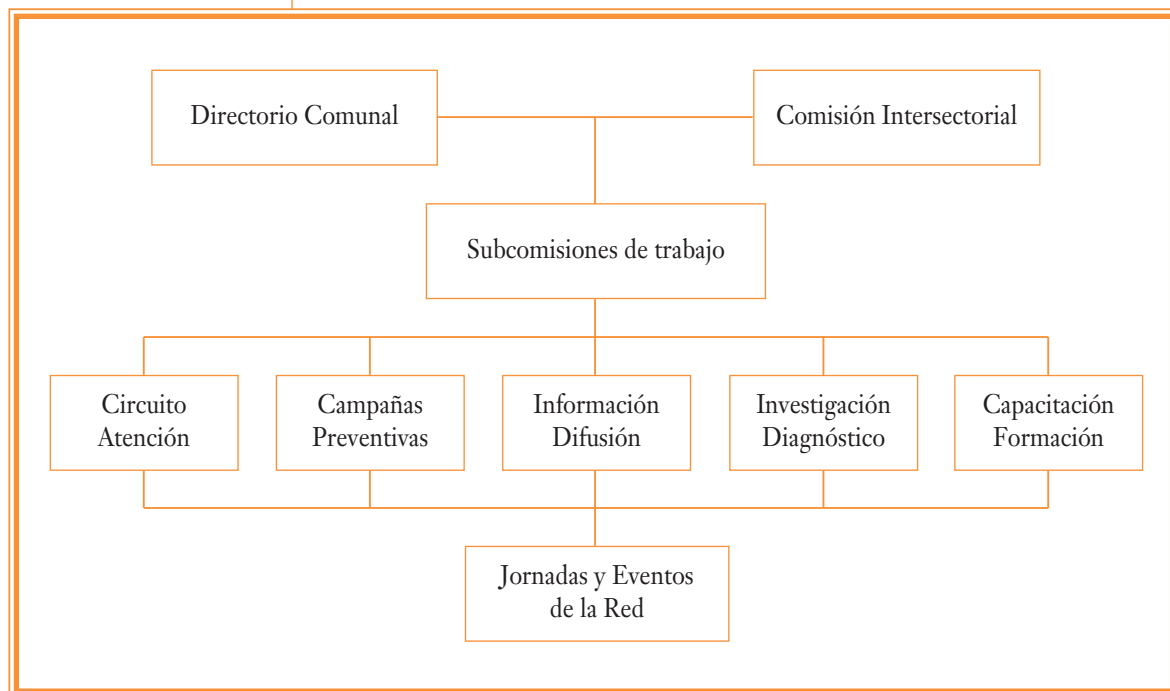
Las redes comunales pueden establecer conexiones entre:

- Distintas instancias no gubernamentales y organizaciones sociales.
- Diversas organizaciones de la sociedad civil y el municipio.

La red comunal como espacio de participación y acción política requiere para su creación de:

- Elaboración de catastro de instituciones que trabajan en un determinado problema por sector y establecimiento de vínculos.
- Encuentros y actividades de reflexión temática que den cuenta de la diversidad de posiciones y metodologías con que las instancias intervienen para el enfrentamiento del problema.
- Elaboración de sistematización y diagnóstico comunal a partir del cual se elaboran las propuestas de trabajo.
- Lanzamiento público de la red.
- Definición de acciones por sector y conformación de comisiones de trabajo.

En el caso de la Red de Apoyo y Prevención en Violencia Intrafamiliar de la comuna de Santiago la estructura de la red comunal se definió de la siguiente manera.



El directorio comunal está constituido por personalidades representativas de cada sector: el Alcalde de Santiago, el Prefecto Central de Carabineros, el Director Provincial de Educación, el Director del Servicio de Salud Metropolitano Central, el Presidente de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Santiago, el Presidente de la Corte Apelaciones, la Directora Regional del SERNAM.

La Comisión Intersectorial está conformada por representantes de las instituciones, organizaciones y organismos públicos y privados de todos los sectores involucrados en el abordaje de la problemática en la comuna. Estos son los sectores de salud, educación, programas sociales, policial, judicial y organizaciones comunitarias.

Las subcomisiones se conforman por instituciones, organizaciones y personas cuyo interés particular sea el desarrollo de determinada línea de acción de la Red. Y, finalmente, las jornadas se refieren a los eventos de participación masiva de los miembros de la Red Comunal, las cuales se realizan dos veces al año.

Esta Red cumple una importante función en la definición de acciones por sector y en la formación de comisiones de trabajo que permiten fortalecer el circuito de atención en violencia intrafamiliar, la promoción y difusión de la problemática de la violencia, la implementación de campañas preventivas, e intercambiar experiencias y opiniones que potencian la investigación y los espacios de formación de distintos actores institucionales y de la comunidad (Martínez, 1997).

En otras comunas se encuentran iniciativas impulsadas desde organismos de la sociedad civil, generalmente ONGs o desde grupos u organizaciones de mujeres de la comuna, que logran establecer nexos con distintas instancias públicas y de carácter privado y mantener coordinaciones de acciones que tienen como objetivo erradicar un determinado problema y sensibilizar a la comunidad sobre su existencia.

Estas redes cuentan con dos o más niveles de participación, pero los principales son:

- las instituciones que se comprometen institucionalmente y
- la red ampliada de organizaciones sociales que trabajan por el problema definido en la comuna.

Para tener en cuenta

Las redes conformadas por las organizaciones sociales son un recurso importantísimo para cambiar situaciones de discriminación, influir en la comunidad e incidir en la formación de líderes que permitan reflejar a través del intercambio de opiniones e ideas, cómo lo está haciendo el municipio o el programa a cargo en el ámbito específico de acción. De esta manera, permiten aumentar las capacidades de la ciudadanía para apoyar las acciones convocadas por la municipalidad y controlar la acción pública.

Las redes de organizaciones sociales casi siempre cumplen una función solidaria de prevención de problemas psicosociales (en el caso de salud o VIF), resuelven necesidades de apoyo y son interlocutores hacia las instancias municipales, con el objeto de aumentar el acceso de la comunidad a los servicios. En este sentido, constituyen un elemento central de la participación ciudadana en la comunidad.

PARA PROFUNDIZAR

Bibliografía

Arteaga, Ana María. El ejercicio del control ciudadano. Hacia una ciudadanía activa de las mujeres. Cartilla N° 4, CEDEM, 1998.

Hurtado, Victoria; Lorena Núñez; Guadalupe Santa Cruz y Alejandra Valdés. “A contramano”, Instituto de la Mujer, Santiago de Chile, 1997.

Martínez, Valentina y otros. “Una reconstrucción posible. Modelo de Intervención Centro de Atención y Violencia Intrafamiliar”, Municipalidad de Santiago, Santiago, 1997.

Marshall, T. H. “Enciclopedia de las Ciencias Sociales”, Alianza Diccionarios, Madrid, 1991.

Provoste, Patricia y Alejandro Bell. “Diseño de una estrategia de incorporación de la perspectiva de género en el quehacer municipal”. Documento de Trabajo Interno, Departamento de Desarrollo Regional, SERNAM, 1997.

capítulo



Planes de desarrollo comunal e incorporación de enfoque de género



I Algunos antecedentes

Los Planes de Desarrollo Comunal constituyen la expresión de las nuevas y superiores responsabilidades que enfrentan los municipios actuales. El municipio moderno, como espacio territorial e institucional de concreción de las políticas públicas y de articulación con la sociedad civil organizada, ocupa un lugar privilegiado en los objetivos de desarrollo de cualquier país. Ello es el resultado de una serie de cambios que caracterizan uno de los procesos más relevantes de la modernidad: la necesidad de articulación entre las definiciones macroeconómicas centralizadas y la imprescindible descentralización administrativa y operativa de las políticas. La imagen tradicional de una institución con un nivel de importancia secundaria, preocupada fundamentalmente de los problemas de aseo, impuestos menores, patentes vehiculares y de alcoholes, ha dado paso a nuevos desafíos y responsabilidades, entre ellas una de carácter estratégico: el desarrollo comunal (Bell, 1997).

El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) es un instrumento de gestión indispensable para definir la misión y el accionar de la municipalidad.

El PLADECO constituye una guía para la acción municipal, dado que facilita las coordinaciones con el sector público y orienta las acciones hacia el sector privado; permite vincular las decisiones cotidianas sobre proyectos y acciones específicas con los objetivos estratégicos de desarrollo a mediano y largo plazo; mejora la eficacia de los presupuestos al ser respaldados por políticas y programas coherentes, y posibilita anticiparse a situaciones futuras al permitir los ajustes de las políticas y programas originalmente previstos. Así, contribuye al debate comunal, en tanto su pertinencia y legitimidad se fundamenta en la forma en que se recogen en él las inquietudes de la ciudadanía.

Para tener en cuenta

La importancia de incorporar el enfoque de género al Plan de Desarrollo Comunal, como una categoría de análisis de la realidad local y del desarrollo de la comuna, radica en abrir la discusión sobre la concordancia e interdependencia de los objetivos de desarrollo comunal con los de equidad de género. El PLADECO es también una oportunidad para reposicionar los proyectos dirigidos a las mujeres, que las municipalidades –en conjunto con el Servicio Nacional de la Mujer– han desarrollado desde 1992, permitiendo un salto cualitativo desde las intervenciones parciales y anuales (en algunos casos marginalizadas institucionalmente) a una política de largo plazo.

1.1 NORMATIVA LEGAL

En la reforma a la LOCM se coloca entre las funciones privativas de las municipalidades, en primer lugar, “elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales”. En el artículo 5°, letra B se señala:

“El plan comunal de desarrollo, instrumento rector del desarrollo de la comuna, contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural. Su vigencia mínima se-

II La planificación comunal

rá de cuatro años, sin que necesariamente deba coincidir con el período de desempeño de las autoridades municipales electas por la ciudadanía. Su ejecución deberá someterse a evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan...”

“En todo caso, en la elaboración y ejecución del plan comunal de desarrollo, tanto el Alcalde como el Concejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal o ejerzan competencias en dicho ámbito.”

En este párrafo se especifica la naturaleza, tiempo de vigencia, metodología de elaboración, ejecución y evaluación de los PLADECO.

En el art. 58, inciso a) se define que: “El Alcalde requerirá el acuerdo del Concejo para (...) aprobar el plan comunal de desarrollo y el presupuesto municipal, y sus modificaciones...”

En el art. 69 bis se estipula que: “el Concejo dispondrá la contratación de una auditoría externa que evalúe la ejecución del plan de desarrollo comunal, la que deberá practicarse cada tres o cuatro años, respectivamente” en conformidad a los ingresos municipales. “Esta auditoría se contratará por intermedio del Alcalde y con cargo al presupuesto municipal. Los informes finales recaídos en ellas serán de conocimiento público.”

2.1 ALGUNAS DEFINICIONES

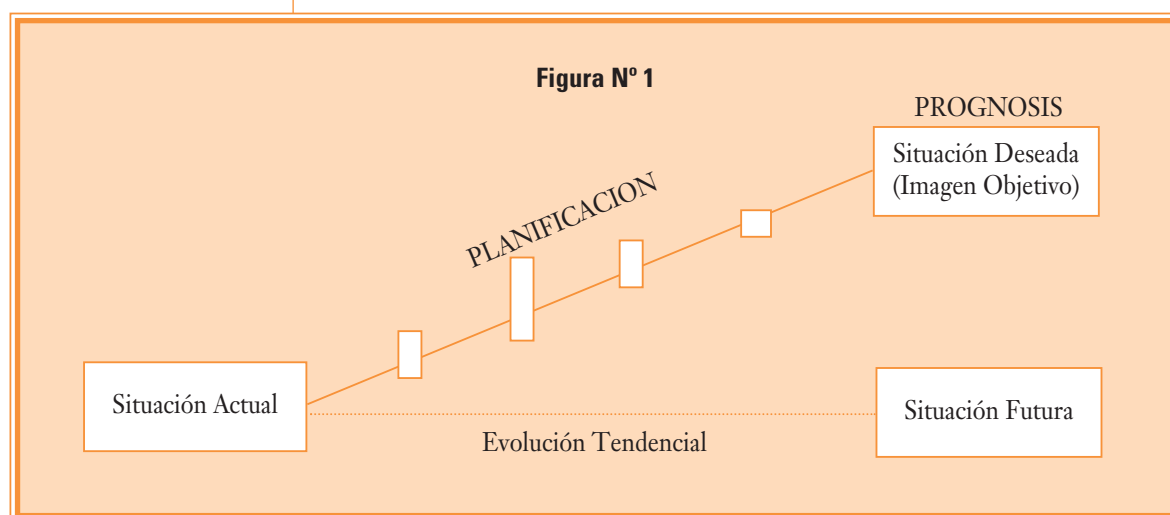
La planificación comunal cada día adquiere mayor importancia, especialmente porque buena parte del éxito o fracaso de la descentralización del Estado se encuentra relacionada con la capacidad de administrar eficientemente recursos y atribuciones en el nivel local. Un plan es una metodología para comprender e intervenir en el presente, procurando intencionalarlo, darle dirección al desarrollo de los acontecimientos futuros (Meneses, 1995).

La planificación requiere de un método que la haga operable, es decir, de un procedimiento de ejecución concreto (un cómo hacerlo) que goce de validez y viabilidad para su aplicación (Meneses, 1995).

Las decisiones fundamentales sobre las cuales opera la planificación son esencialmente políticas. Los planificadores, para fijar los objetivos a cumplir, debieran generar los mecanismos de participación necesarios para captar el sentir de la comunidad a la cual van dirigidos los esfuerzos.

Un plan, entonces, es la suma de programas que buscan objetivos comunes, ordena los objetivos generales y los desagrega en objetivos específicos. Estos objetivos específicos constituyen los objetivos generales de los programas. El plan determina el modelo de asignación de recursos resultante de las decisiones políticas. El plan ordena las acciones en el tiempo de acuerdo a las prioridades establecidas. Incluye la estrategia, esto es, los medios estructurales y administrativos así como las formas de negociación, coordinación y dirección (Cohen, 1993).

Con la planificación se desea cambiar un estado de cosas actual insatisfactorio por otro que se considera más adecuado para el logro de los objetivos, tal como se observa en la siguiente figura.



La imagen objetivo se describe como un modelo de realidad que se quiere alcanzar en un lapso determinado de tiempo. Por su parte, la “prognosis” o conocimiento anticipado de algún suceso, más que una certeza, es una estimación de lo que pasaría con alguna situación si se la deja evolucionar libremente, sin intervención alguna (evolución tendencial). La planificación aparece como un instrumento para modificar la evolución natural de una situación hacia aquella que resulta más deseable (Leiva, 1997).

2.2 PLANIFICACION Y PARTICIPACION SOCIAL

En el ámbito de la planificación del desarrollo comunal, el municipio tiene autonomía para definir el enfoque de planificación que va a utilizar.

En los últimos años han surgido nuevas formas de planificación, en cuyo proceso participan las personas que serán afectadas –positiva o negativamente– por sus resultados. Ello genera información sobre la realidad comunal con la que no siempre se cuenta, minimiza la distancia entre funcionarios y ciudadanos democratizando las relaciones del municipio con la comunidad y fortalece procesos de ciudadanía a nivel local.

Para tener en cuenta

Si la principal fortaleza que puede detentar un PLADECO es contar con “validación social”, se hace necesario asegurar la participación ciudadana como un proceso de comunicación entre la comunidad y el municipio.

En ese mismo sentido, al utilizar enfoque de género, junto con incorporar dinámicas y metodologías que permitan la participación de las personas, se está integrando al proceso una nueva mirada capaz de distinguir los efectos diferenciados de las políticas estatales en los hombres y las mujeres de la comunidad, y de buscar soluciones en consecuencia.

2.3 ETAPAS PARA LA ELABORACION DEL PLAN DE DESARROLLO COMUNAL CON PERSPECTIVA DE GENERO Y METODOLOGIA PARTICIPATIVA

Incorporar la perspectiva de género en el quehacer municipal requiere de un modelo metodológico que se traduzca en el diseño de la planificación comunal.

Figura N° 2

Etapas para la elaboración de un Plan

Diagnóstico (Global, Sectorial y Validación Comunitaria)	(Definición de Objetivos y Políticas de Desarrollo)	Programación Planes Programas Proyectos	Elaboración de Proyectos Específicos	Ejecución	Evaluación
Imagen Objetivo					

III Diagnóstico

¿Cuál es la situación de hombres y mujeres en la comuna, quiénes somos como institución y qué queremos cambiar?

El diagnóstico es el primer paso del proceso de planificación y consiste en el análisis y evaluación de la situación actual de la comuna y de su evolución histórica. Se refiere a los aspectos problemáticos y a los aspectos positivos que serán la base para la ejecución de programas o proyectos específicos de desarrollo.

Lo que no está en el diagnóstico, para estos efectos, no existe. Por ello es de vital importancia que en la realización del diagnóstico se considere:

- Incorporar en todas las estadísticas relevantes la desagregación por sexo.
- Respetar el hecho socio-estadístico de que las mujeres son más del 50% de la población, cruzan todos los grupos etáreos, raciales, socioeconómicos, etc. Por lo tanto, no puede ser considerado, ni en el análisis ni en las políticas, como un grupo social sectorial equivalente a un grupo etáreo (jóvenes, adultos mayores) o ser reducido sólo al ámbito de las mujeres pobres.
- Incorporar la perspectiva de género en el análisis, lo que implica comparar la situación de hombres y mujeres e identificar las causas de factores discriminatorios tanto para unos como para otras (Bell, 1998).

El proceso de elaboración del diagnóstico requiere de:

- a. Recolección de la información.
- b. Metodología participativa para la recolección de información.
- c. Análisis de la información.

a. Recolección de la información

El diagnóstico se realiza tomando los datos que existen en los organismos del sector público y privado (con y sin fines de lucro). Es decir, información de todas aquellas fuentes que generan procesos estadísticos y que se encuentran al alcance de las municipalidades.

Para la elaboración del diagnóstico se utilizan dos tipos de información:

- General, la cual ubica a la comuna en el contexto global del desarrollo y que considera las características físicas, demográficas y socioeconómicas comunales en relación a la región y al país.
- Particular, que hace referencia a cada uno de los sectores claves en el desarrollo de la comuna y que permite hacer una descripción detallada de la dotación, déficit, necesidades y potencialidades para cada sector (salud, educación, vivienda, tránsito y transporte, medioambiente, deportes y recreación, turismo y cultura, etc.).

Gran parte de la información sistematizada que se logre recopilar puede no haber incorporado las diferencias por sexo, por lo que adquiere mayor relevancia un tercer tipo de información que es, en sí mismo, clave:

- La que proviene directamente de la ciudadanía, la cual es posible obtener por medio de diversos mecanismos: grupos de discusión con actores relevantes de la comunidad, encuestas vecinales, consultas informadas, análisis de Fortalezas /Oportunidades/Debilidades/Amenazas (FODA), u otros.

b. Metodología participativa para la recolección de información

En la planificación con enfoque de género, el diagnóstico deberá tomar en cuenta la diversidad de opiniones sobre la realidad comunal de los distintos grupos y fuerzas sociales que actúan en el campo de intervención municipal. Se necesitará incorporar un análisis de fortalezas y debilidades que presenta la comuna en términos de las relaciones entre hombres y mujeres, y de las necesidades diferenciadas de ambos. El objetivo de este análisis es identificar y describir los problemas de manera participativa desde un enfoque de equidad. La falta de información directa sobre la realidad que viven las/los destinatarias(os) de un programa, puede dificultar e incluso impedir el logro de los resultados esperados

c. Análisis de la información

El análisis de la información permite identificar los problemas que se detectan en la comuna.

Se deben distinguir tres niveles de información para elaborar un diagnóstico que aprehenda la realidad de género. En estos tres niveles, las preguntas podrán ser acotadas según el tipo y énfasis de los programas o proyectos específicos de intervención:

- Factores sociales: entre los que se distinguen, en primer lugar, los perfiles demográficos según edad, años de educación, manejo del español –si son poblaciones indígenas–, condiciones de salud, número de hijos, jefatura de la familia; y, en segundo lugar, una aproximación a las unidades domésticas: el ciclo biológico familiar, número de dependientes, dinámica de poder y jerarquías al interior de la familia, entre otros.

- Aporte de la mujer a la economía según el tipo de actividades productivas desarrolladas, acceso a tecnología, nivel de productividad, ingresos, control y destino de esos ingresos, acceso a recursos (tierra, crédito), tiempo que se asigna a la actividad productiva y otros.
- Recursos institucionales, es decir, la participación de la mujer en instancias de decisión comunal o política, los discursos sobre la participación de las mujeres en el Estado y la comunidad, las barreras sociales para la presencia de las mujeres en cargos de decisión, el acceso y apropiación de sus derechos, la existencia de organizaciones de mujeres (Barrig, 1998).

3.1 IDENTIFICACION DE PROBLEMAS/INDICADORES DE GENERO

Se define como un problema al malestar que existe en una comuna por la no-correspondencia entre lo se desea que ocurra y lo que efectivamente ocurre, es decir, el problema establece la situación que se busca cambiar.

El problema debe ser explicado en forma clara y precisa, de modo que permita responder a las siguientes preguntas:

- ¿Quiénes están afectados(as)?
- ¿Cuántos(as)?
- ¿Cómo están afectados(as)?
- ¿Dónde se ubican los/las afectados(as)?

Para identificar los problemas es necesario utilizar *indicadores de género* en el diagnóstico, los que permiten identificar de manera cuantitativa y cualitativa los problemas (Provoste, 1999).

Los indicadores a nivel municipal pueden ser, al menos, de tres tipos y pueden ser clasificados por líneas de gestión:

- De precariedad socioeconómica de las mujeres,
- De cobertura, acceso y resultado de programas sociales, y
- De participación social.

Indicadores de género

Son aquellos que dan cuenta de desigualdades sociales ligadas a la construcción cultural de los géneros masculino y femenino en distintas esferas de la vida en sociedad y en distintas etapas del ciclo vital de las personas y las familias, así como a los procesos de cambio de dichas desigualdades.

En el plano de la gestión municipal se entenderá por indicadores de género aquellos que dan cuenta de metas y procesos de gestión destinados a ampliar las oportunidades de las mujeres, a nivelar responsabilidades y derechos entre ambos sexos y a incidir sobre los factores que reproducen la desigualdad (Provoste, 1999).

3.2 CONDICIONES DE LOS PROBLEMAS

Los problemas deben cumplir con cuatro condiciones fundamentales:

- a. Medibles
- b. Solucionables
- c. Flexibles
- d. Aceptables

a. Problemas medibles:

Para que los problemas tengan una expresión medible es necesario utilizar indicadores de expresión numérica. Cuando la información que se posee es cualitativa, se debe intentar una sistematización que permita una cuantificación. Los indicadores de diagnóstico permiten respaldar las formulaciones que se hacen del problema.

Ejemplos de indicadores de género para el diagnóstico (o de entrada):

- Mujeres jefas de familias indigentes, CAS2;
- Adolescentes hombres y mujeres de entre 15 a 19 años en quehaceres del hogar, en familias de situación de pobreza;
- Existencia de servicios de salud sexual y reproductiva para adolescentes de ambos sexos;
- Número de mujeres inscritas en Organizaciones Comunitarias, Territoriales y Funcionales; y
- Número de varones inscritos en las mismas organizaciones.

Para la medición de problemas adquiere utilidad agregar al análisis diferencial de género algunas comparaciones que permitan situar con realismo las posibilidades que tendrá la comuna de provocar los cambios deseados:

- Comparación territorial: comparar la situación particular de la comuna, con la situación global de la región, del país o de otros países de América Latina.
- Comparación temporal: describir los cambios producidos en una determinada variable a través del tiempo.

b. Problemas solucionables:

Algunas veces los problemas detectados no son de competencia municipal, sino que su solución corresponde al gobierno regional, al gobierno central o al sector privado.

En el diseño del Plan de Desarrollo Comunal es fundamental distinguir los problemas frente a los cuales se tiene o no competencia. Los primeros serán integrados al Plan y los segundos deberán ser identificados y derivados a la instancia regional o nacional que corresponda.

c. Problemas flexibles:

La flexibilidad de los problemas tiene que ver con las diversas posibilidades de enfrentarlos e intervenirlos desde sus distintas dimensiones o desde las distintas instancias del municipio.

d. Problemas aceptables (plausibles):

Una de las condiciones más importantes para que la formulación de un Plan de Desarrollo Comunal se convierta en un proceso participativo y educativo es, precisamente, la de la aceptación de todos los actores y actoras de la comuna y, paralelamente, por los/las funcionarios(as) de la municipalidad. Por ello, los problemas deben ser reconocidos por todos los actores involucrados y concordar una estrategia común para la solución de los mismos, coherente con los objetivos compartidos de desarrollo comunal.

Al abordar problemas que tienen relación con el objetivo de equidad de género, aparecen muchos que han sido “invisibles”, tanto para los/las funcionarios(as) como para la comunidad, dado que se han considerado como situaciones “naturales o normales”, no obstante su carácter cultural (y modificable). Por lo tanto –desde diversas instancias municipales y en coordinación con otras instituciones– será necesario realizar un trabajo promocional que permita a la población o a los funcionarios recibir información sobre los problemas de género en la comunidad, de modo de avanzar en la visibilidad de la inequidad.

3.3 ANALISIS INTERSECTORIAL DE LOS PROBLEMAS DE GENERO:

Una vez identificados y descritos los problemas, el paso siguiente es el análisis de las relaciones que pueden existir entre ellos. Metodológicamente, es un punto muy importante puesto que se trata de hacer evidentes las dependencias que existen entre los problemas y, sobre todo, de demostrar que el tema de la inequidad entre los géneros es un fenómeno intersectorial, que requiere del concurso de todas las unidades municipales, y que solamente es posible abordarlo desde un enfoque integral.

Cualquier procedimiento que se adopte para hacer una interpretación integral de la problemática del desarrollo de las comunas a partir de un enfoque de equidad, deberá cumplir, por lo menos con las siguientes condiciones:

- Presentar un panorama general, sintético y comprensivo de los problemas de equidad en el desarrollo de la comuna.
- Garantizar que cada uno de los problemas de inequidad pueda ser interpretado a partir de su relación con otros aspectos de la realidad de la comuna.
- Facilitar una primera interpretación sobre los núcleos centrales de la inequidad y aportar los argumentos indispensables para la priorización de los problemas.

Sin embargo, a pesar de lo mucho que se insiste dentro de las instituciones sobre el carácter integral de los problemas y sobre la necesidad de llevar a cabo procesos intersectoriales de análisis y de formulación de políticas, en la práctica no ha sido fácil encontrar las técnicas adecuadas para este propósito.

Los procedimientos más usados para efectuar ese tipo de análisis son:

- a. La interpretación histórica de los problemas de género.
 - b. La confección de una matriz de análisis intersectorial.
-
- a. El análisis histórico pretende realizar una reflexión sobre el origen y las características de la evolución de los problemas de inequidad identificados anteriormente en las comunas, con el fin de hallar más claramente sus causas, efectos y actores involucrados.
 - b. Teniendo en cuenta los procesos de participación ciudadana, es recomendable utilizar el análisis histórico y construir una matriz de análisis intersectorial que dé cuenta detalladamente de la dotación, déficit, necesidades y potencialidades para los distintos ámbitos de gestión comunal. La información deberá ser específica de los sectores de:
 - Salud
 - Educación
 - Vivienda y Urbanización
 - Tránsito y Transporte
 - Medioambiente
 - Deporte y Recreación
 - Turismo y Cultura

Esta matriz debe cumplir con el objetivo de detectar la información social y económica que exprese de manera diferenciada la situación de mujeres y hombres en cada uno de ellos, e incorporar la dimensión de género en la superación de la pobreza e inequidad a través de los distintos sectores y los correspondientes programas sociales que se desarrollan en el municipio.

Para mostrar el sentido que tiene recolectar y analizar información intersectorial se presentan a continuación indicadores propuestos por Patricia Provoste (1999), en el ámbito del desarrollo social, participación social y salud, referidos a dotación, cobertura y resultados, agregándose la comparación por sexo:

Indicador de Desarrollo Social

Diferencia de cobertura por sexo en programas de adolescentes y jóvenes

Fórmula:

% de cobertura mujeres 15 a 24 años – % cobertura hombres 15 a 24 años
[(Nº mujeres participantes en programas sociales jóvenes / Nº mujeres 15 a 24 años en la comuna) x 100 – (Nº hombres participantes en programa sociales jóvenes / Nº hombres 15 a 24 años en la comuna) x 100].

Fuentes: Numerador: DIDECO, o Area social del municipio.

Denominador: INE, proyección de población comunal por grupos de sexo y edad.

Utilidad e importancia: En el sentido arriba anotado, es importante asegurar que los programas juveniles lleguen por igual a mujeres y hombres. Una forma de medir si esto sucede –para corregirlo en caso negativo– es comparando el porcentaje de cobertura de cada sexo.

Interpretación: La cobertura de cada sexo debería ser la misma, con lo que el valor del indicador se iguala a 0. Una diferencia negativa indica que las mujeres están logrando un menor acceso a los programas juveniles. Una diferencia positiva señalaría que son los varones quienes acceden a los programas en menor escala. La diferencia se expresa como un porcentaje.

(Ejemplo: Si un 20% de los jóvenes y un 5% de las jóvenes participa en los programas, la diferencia de –15% se interpreta como una cobertura menor en un 15% para las mujeres).

Notas:

- La equidad de sexo en la cobertura de los programas puede medirse de esta misma forma en cada programa o actividad por separado. Por ejemplo: actividades deportivas, de capacitación, subsidios, etc.
- En otros programas la cobertura por sexo puede tomar un valor inverso. Por ejemplo, en programas recreativos de adultos mayores, es probable una sobrerepresentación de varones de la tercera edad. Esta situación, que también se explica por las relaciones sociales de género, debe ser igualmente considerada en el accionar municipal.

Indicador de participación social
Índice de participación comunitaria por sexo

Fórmula:

$$[(\text{N}^\circ \text{ de mujeres inscritas en Organizaciones Comunitarias, Territoriales y Funcionales} / \text{N}^\circ \text{ mujeres mayores de 18 años en la comuna}) \times 100 - (\text{N}^\circ \text{ de varones inscritos en mismas organizaciones} / \text{N}^\circ \text{ varones mayores de 18 años en la comuna}) \times 100].$$

Fuentes: Numerador: DIDECO, o Área social.

Denominador: INE, Censo de Población Comunal

Utilidad e importancia: Permite demostrar y comparar por comunas la frecuente afirmación sobre una mayoría de mujeres en las organizaciones comunales, a la vez que resaltar el protagonismo femenino en la vida de la comuna. Medir la proporción en que participa cada sexo sirve para afinar planes y programas de participación social.

Interpretación: Como en los casos anteriores, cada término de la diferencia muestra la participación de cada uno de los sexos. El valor de 0 de la resta señala paridad en la participación. Una diferencia positiva indica en qué porcentaje la participación de las mujeres supera a la de los varones.

Notas:

- Es conveniente medir también la participación por grupos de edad y condición de actividad.
- Corresponde a desagregación por sexo de indicador considerado en propuesta preliminar.

Indicador de salud
Cobertura de personal gineco-obstétrico

Fórmula:

Total de matronas y ginecólogas(os) contratadas por el Municipio/ N° de mujeres inscritas en Servicio de Salud Municipal.

Fuente: Depto. o Corporación de Salud

Utilidad e importancia: medición gruesa de la capacidad de atención a la salud ginecológica y al proceso de gestación, lo que se asocia a una mayor probabilidad de sobrevivencia de madres y recién nacidos, pero también a la salud ginecológica en todo el ciclo de vida de la mujer.

Interpretación: N° de mujeres por cada profesional del área gineco-obstétrico. Sirve para comparar entre comunas y medir variación en el tiempo.

3.4 PRIORIZACION DE LOS PROBLEMAS DE EQUITAD ENTRE LOS GENEROS:

Después de tener una visión global de los problemas de inequidad para el municipio y de acuerdo con las políticas globales de la gestión, es necesario establecer cuál o cuáles de ellos se consideran de mayor relevancia.

Algunos criterios que deben ser conjugados, para la priorización de problemas de equidad en coherencia con las políticas globales del municipio, son los siguientes:

- Nivel de sensibilidad de las mujeres con respecto al problema
- Cantidad de mujeres afectadas
- Grado de sensibilidad pública
- Grado de factibilidad de lograr los resultados esperados
- Grado de impacto en la condición de las mujeres
- Nivel de coherencia con los objetivos comunales

Las dificultades que se encuentran más frecuentemente relacionadas con el resto de los problemas y para las cuales se cuenta con potencialidades para modificar su comportamiento, se definen como **nudos críticos** del sistema de inequidades entre los géneros. Estos nudos críticos son aquellos factores sobre los cuales será necesario y factible actuar en un futuro próximo para modificar la situación de inequidad existente.

Sin embargo, la priorización de los problemas no tiene que ver exclusivamente con la identificación de los nudos críticos, sino también con otras condiciones que permiten determinar, desde este momento, las líneas centrales de las políticas de promoción de la equidad entre los géneros para la comuna.

Cualquier procedimiento que se utilice para organizar y priorizar los problemas, deberá responder por lo menos tres inquietudes:

- ¿Cómo articular los resultados de los diagnósticos (o evaluaciones situacionales) con la formulación de proyectos?
- ¿Cómo aprovechar eficientemente los potenciales o recursos de desarrollo con que cuenta el municipio para disminuir las condiciones de inequidad?
- ¿Cómo establecer claramente la relación que existe entre los problemas, las acciones de los proyectos y los impactos esperados en términos de la equidad entre los géneros?

3.5 ANALISIS DE CONFLICTOS Y DE ALIANZAS FRENTE A LA FORMULACION DE POLITICAS DE EQUITAD PARA LOS MUNICIPIOS

El análisis político de las inequidades consiste en la identificación de los conflictos y de las alianzas de intereses que se encuentran entre los grupos y las actoras y actores sociales de las comunas con respecto a los nudos críticos de inequidad identificados. Para orientar este análisis es necesario tener en cuenta:

- Las/los actoras(es) y grupos de interés presentes.
- Los argumentos utilizados por ellos para plantear la modificación o no de una situación considerada como problemática.

- Los intereses, las motivaciones de orden estratégico e individual que en el campo político, económico o social explican las posiciones que adoptan los actores frente a proyectos o a decisiones específicas frente a los problemas identificados en la comuna.

En cuanto a los procesos de negociación, en los cuales se ponen de acuerdo los diferentes grupos de las comunas para atender un problema de equidad, vale la pena tener en cuenta que:

- Hay muchas posiciones frente a intereses específicos. Lo importante es reconocer los intereses de los grupos frente a los fenómenos de inequidad entre los géneros.
- Generalmente se negocia sobre posiciones.
- Cuatro elementos intervienen en las decisiones de desarrollo: tiempo, poder, información y procedimiento.

El procedimiento y los instrumentos que se utilicen para anticipar los intereses de los grupos frente a los problemas de inequidad planteados para la comuna o para la localidad deben permitir responder las siguientes preguntas:

- ¿El problema es estratégico para el conjunto de actoras/actores? ¿Por qué?
- ¿Qué actoras/actores se encuentran más interesadas(os) en la superación del problema? ¿Por qué?
- ¿Qué actoras/actores son las/los que más se oponen a la superación del problema? ¿Por qué?
- ¿Qué recomendaciones se deben incluir en el tratamiento del problema para que se logre más interés y menos resistencia para su solución?
- ¿Cuál es la relación de poder entre las actoras y los actores sociales que apoyan la solución del problema y los que se oponen?
- ¿Cómo se podrían generar alianzas entre actoras y actores con poder de decisión para la solución del problema?
- La solución del problema, ¿cómo contribuye al empoderamiento de actoras y actores sociales de la comuna?

IV Diseño del plan comunal de desarrollo

¿Qué nos proponemos lograr y qué debemos hacer?

4.1 IMAGEN OBJETIVO

La imagen objetivo es un modelo del tipo de comuna que se desea. En algunos casos incluye una visión de futuro de la propia municipalidad. Expresa, en términos globales, la situación deseada a largo plazo.

El que sea entendida a largo plazo significa que no necesariamente debe coincidir con el plazo de vigencia del plan, ya que es una imagen de referencia independiente de la temporalidad del instrumento. Además, no puede ser abordada como una simple declaración de panoramas promisorios, ideales o de una mejor calidad de vida.

Incluye coherentemente las transformaciones espaciales, sociales, culturales e institucionales imprescindibles para avanzar en su búsqueda. Así caracterizada, es claro que la Imagen Objetivo no puede ser sólo lo que idea él o la planificadora sino que integra el contexto de la comuna, el pensamiento político presente en el gobierno comunal y las características del modelo económico y social.

4.2 OBJETIVOS Y POLITICAS DE DESARROLLO

- **Los objetivos estratégicos** son planteamientos ideales (“deber ser” de la comuna) que no fijan el procedimiento mediante el cual se alcanzará la situación deseada, pero que manifiestan de alguna manera una intención y un compromiso por lograr lo que se está expresando. Un ejemplo de objetivo estratégico sería: “Avanzar en la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en la comuna”.
- **Los objetivos sectoriales** corresponden a expresiones específicas de desarrollo, que se desprenden de los objetivos estratégicos, y establecen la contribución que desde un sector particular se hará para conseguir el fin estratégico. Un ejemplo de objetivo sectorial en desarrollo social sería: “Lograr la igualdad de acceso de mujeres y hombres a las oportunidades que brinda el municipio para la superación de la pobreza”.
- **Las políticas** corresponden a los marcos de acción de los objetivos formulados en sus distintos niveles. Las políticas son una operacionalización (qué hacer) del objetivo, en este sentido condicionan la metodología de las acciones concretas con que se pretende intervenir en la realidad (Meneses, 1995).

Para tener en cuenta

Las políticas constituyen una mediación entre los objetivos y las acciones concretas para intervenir en la realidad comunal. Todas las políticas para el desarrollo de las comunas deberán tener contenidos y metas de impacto que hagan referencia al avance en la disminución de las inequidades.

Todos los objetivos deben ser contrastados con un análisis de factibilidad, esto es, de su posibilidad real de alcanzarlos de acuerdo a los recursos de la comuna.

- **Las metas** son la expresión medible de los objetivos y de las políticas. De la claridad de su planteamiento depende la posibilidad de evaluar y reajustar las políticas de desarrollo de las comunas para que realmente contribuyan a la equidad de género.

Se llama meta cuando a un objetivo se le fija el sujeto de la acción. Ejemplo: en el Programa de Salud Adolescente se ha cuantificado el objetivo: aumento de 20% de cobertura; y se ha determinado el plazo para alcanzarlo en 6 meses.

4.3 PROGRAMAS Y PROYECTOS

- **Un proyecto** es un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas para alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y un período dados. Es, por tanto, la unidad más operativa dentro del proceso de planificación y constituye el eslabón final dentro de dicho proceso. Está orientado a la producción de determinados bienes o a prestar servicios específicos.

Ejemplo: de acuerdo al objetivo sectorial de lograr la igualdad de acceso de mujeres y hombres a las oportunidades que brinda el municipio para la superación de la pobreza, la realización de un proyecto exigirá determinar en qué aspecto preciso se debe intervenir para lograr esa igualdad: oferta laboral a las jefas de hogar en la oficina de colocaciones, fondos concursables, apresto laboral, adjudicación preferente de viviendas a jefas de hogar, etc. (Meneses, 1995).

- **Un programa** es un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos. Establece las prioridades de la intervención, identifica y ordena los proyectos, define el marco institucional y asigna los recursos a autorizar (Cohen, 1993).

De acuerdo con la naturaleza (infraestructura, educación, salud, etc.) y la magnitud (el monto de los recursos de inversión) del proyecto, éste debe ser formulado para uno de los tres momentos diferentes del proceso de inversión, a saber: preinversión, inversión o liquidación.

Para tener en cuenta

- Ningún proyecto puede ser a la vez de preinversión y de inversión.
- Generalmente los proyectos de infraestructura requieren estudios de preinversión, a menos que sean pequeñas obras.
- Generalmente los proyectos de orden social (salud, educación, recreación, capacitación, etc.) no requieren preinversión, a menos que sean proyectos de gran magnitud.
- Desde el punto de vista de la equidad entre los géneros es muy importante tener presente la distinción entre producto e impacto de un proyecto. El producto es el bien o servicio que se va a producir, mientras que el impacto es el conjunto de efectos que puede tener el bien o servicio producido en la promoción de la equidad entre los géneros.
- Los programas y proyectos elaborados deben lograr materializar los objetivos planteados por el municipio.

Algunas fases del ciclo de los proyectos

- **Diagnóstico:** A partir de los insumos que genera el diagnóstico comunal, se focaliza para la elección de un problema cuya solución se enfrentará a través de un proyecto específico de intervención.
- **Idea de un proyecto:** Es un enunciado propositivo sobre los cambios que se quieren producir frente a un problema determinado, considerando el efecto diferencial del mismo sobre hombres y mujeres. En la idea debe estar presente la acción a realizar, la ubicación geográfica del proyecto y la definición de los distintos actores y/o destinatarios del proyecto.
- **Los objetivos de los proyectos** se dividen en generales y específicos. Los objetivos generales son planteamientos globales que no indican necesariamente cómo se alcanzará la situación deseada. Los objetivos específicos precisan los objetivos generales y permiten su operacionalización y su evaluación.

V Evaluación del plan comunal de desarrollo

- **Preinversión:** Son las acciones que se realizan con el fin de orientar adecuadamente la inversión posterior. En esta etapa es fundamental considerar la rentabilidad social que tiene el destinar recursos a la generación de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.
- **Perfil:** El concepto de perfil de proyecto hace referencia a la expresión concreta y precisa de la forma cómo se va a producir un bien o servicio, bajo unas condiciones técnicas y financieras determinadas y en un espacio y un tiempo previamente definidos. El perfil de proyecto generalmente debe responder a las siguientes inquietudes:
 - ¿Cuál es la necesidad, con relación a un objetivo estratégico de equidad entre los géneros, qué se pretende satisfacer?
 - ¿Cuál es el objetivo del proyecto, en términos del bien o servicio que se pretende producir?
 - ¿Cuál es el impacto del proyecto, es decir, el aporte a cada uno de los componentes de la equidad?
 - ¿Quiénes serán (hombres y mujeres) los beneficiados por el proyecto?
 - ¿Quiénes serán (hombres y mujeres) los responsables en cada institución o grupo organizado, de las etapas del proyecto (diseño, prefactibilidad, factibilidad, financiamiento, ejecución, seguimiento y evaluación)?
 - ¿Qué proyectos similares se han ejecutado y cuál ha sido su impacto real sobre las condiciones de equidad entre los géneros?
 - ¿Cuáles son las condiciones técnicas y financieras necesarias para prestar el bien o servicio señalado?
 - ¿Cuáles son los requerimientos financieros del proyecto? ¿Cuál será el flujo de fondos del proyecto durante su vida útil?

5.1 EVALUACION

Es el proceso a través del cual se examinan las actividades ejecutadas en un plan, programa o proyecto, constituyéndose en la fuente de criterios para el desempeño futuro de nuevas intervenciones. Tiene dos dimensiones: evalúa resultados y evalúa el proceso o estado de avance de los objetivos contenidos en el Plan de Desarrollo Comunal.

- La evaluación de impacto analiza en qué medida el proyecto alcanzó sus objetivos, cómo ha funcionado y qué efectos previstos y no previstos ha generado para poder tomar resoluciones sobre la continuidad, diseño de acciones futuras y de políticas.
- Para evaluar los resultados de un proyecto se definen algunos criterios de satisfacción, expresados como cambios cualitativos y cuantitativos, comparables con los indicadores expresados en el diagnóstico. Ambos permiten cotejar los verdaderos resultados que se han conseguido en relación con los objetivos propuestos.

Las principales evaluaciones a realizar en un PLADECO utilizando la perspectiva de género son:

- El cumplimiento de objetivos definidos en el Plan de manera de analizar sus efectos sobre mujeres y hombres en la comuna.
- Las metodologías que se han implementado en la elaboración de programas y en el desarrollo de los distintos proyectos implementados en la comuna, para revisar cómo ha cambiado la situación y condición de las mujeres en la comuna.
- Cómo ha evolucionado y cambiado la equidad entre los géneros en relación a la situación observada en el diagnóstico.
- Si la cobertura de las distintas áreas del municipio ha generado y mantenido criterios de igualdad de oportunidades.
- Si los recursos con que han contado los programas y proyectos son coherentes con los objetivos y con las actividades llevadas a cabo.

5.2 SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE LAS POLITICAS Y DE LOS PROYECTOS CON ENFOQUE DE EQUIDAD ENTRE LOS GENEROS

La evaluación de procesos, o seguimiento, determina la medida en que los componentes de los programas o proyectos contribuyen o no a los fines perseguidos. Se realiza durante la implementación y, por tanto, afecta la ejecución, chequea el cumplimiento de las actividades y los procedimientos previstos y busca detectar dificultades en la programación, administración, metodologías, control, etc., para hacer correcciones y adecuaciones de manera oportuna.

Por su parte, la evaluación significa detenerse para establecer si se están logrando o no los productos y los impactos esperados en términos de la equidad entre los géneros.

Al evaluar una política, programa o proyecto se deben tener en cuenta las dimensiones financieras, de programación, implementación, eficiencia y eficacia. Aunque se pueden observar separadamente, deben ser articuladas para obtener un análisis general que permitirá redefinir las actividades y políticas.

Las dimensiones de la evaluación se dividen en:

- **Financiera:** Consiste en evaluar la relación costo–beneficio económico o financiero y el nivel de ejecución de los montos presupuestados, para el desarrollo de la política y de los proyectos en el tiempo previsto.
- **Programación:** Evalúa el cumplimiento de las actividades de acuerdo al período en que se proyectaron.
- **De eficiencia:** Evalúa la rapidez, la transparencia y el costo interno para la administración municipal de la ejecución de la política y de los proyectos.
- **De eficacia o de impacto:** Establece el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en las políticas y proyectos en la población y, por tanto, muestra los cambios producidos en la equidad de género y el desarrollo social de la comuna.

a. Indicadores de impacto

Son instrumentos que permiten señalar las posibles modificaciones producidas entre la situación inicial que se observaba en el diagnóstico y el momento de la evaluación, luego del período definido para la realización del programa o proyecto.

Ejemplos de indicadores de impacto

Indicadores de entrada al diagnóstico	Indicadores de impacto de gestión y resultados
<ul style="list-style-type: none">– % casos de Violencia Intrafamiliar (VIF) registrada en atención primaria en salud, como causa principal o secundaria.– % de mujeres jefas de hogar en situación de pobreza (MJHSP).	<ul style="list-style-type: none">– Creación (con recursos propios) de programa VIF.– Existencia Red Intersectorial de VIF.– % de cobertura y atenciones en VIF en distintos servicios derivados del municipio.– Aumento del % de colocación laboral mujeres (MJHSP).– Disminución en la brecha por sexo de cesantía (Oficina Municipal de Colocaciones).

b. Criterios para la evaluación, desde un enfoque de equidad entre los géneros

Todas las políticas y proyectos que realice la municipalidad pueden ser evaluados desde el enfoque de equidad entre los géneros a partir de cuatro criterios centrales:

- **Coherencia:** Se refiere al análisis de las relaciones que existen entre los objetivos, las políticas, los programas y los proyectos con respecto a los principios de la equidad entre los géneros. Hace referencia a la evaluación de la lógica interna de las políticas, en cuanto a la consistencia entre los enunciados globales de la política y a las acciones más concretas de los proyectos.
- **Pertinencia:** Se refiere al grado de interpretación, ajuste y de respuesta a las condiciones de vida e inequidad de género de las políticas y los proyectos, frente a los problemas, conflictos e imágenes futuras de la comuna y su inserción regional.
- **Eficiencia:** es el análisis del potencial real de las políticas para lograr transformaciones en la estructura e identidades de género a favor de la equidad. Se evalúa si es la forma más adecuada para obtener los resultados esperados y si evita generar nuevos problemas o conflictos entre los géneros que puedan perturbar la adquisición de los objetivos establecidos.
- **Eficacia:** Es la evaluación *ex-post* de las políticas. Pretende determinar el nivel en el cual el conjunto de políticas y estrategias de desarrollo han contribuido a la resolución de las inequidades y a la generación de nuevas identidades de género. El objeto de análisis es el impacto real de las políticas en el desarrollo social con equidad de género en las localidades.

5.3 AJUSTE DE POLITICAS Y DE PROYECTOS DE DESARROLLO DESDE UN ENFOQUE DE EQUIDAD ENTRE LOS GENEROS

El fin último del sistema de evaluación es el ajuste, la reformulación o la eliminación de las políticas y de los proyectos cuando se identifican obstáculos o dificultades en el logro de los objetivos. Para llevar a cabo ajustes en la estructura o en las operaciones de las políticas o de los proyectos, se recomiendan las siguientes preguntas:

- **Mantenición:** ¿Cuáles de los elementos de los objetivos, de las políticas, de las estrategias, de los programas y de los proyectos son apropiados para obtener los resultados esperados y consistentes con la equidad entre los géneros en las localidades?
- **Modificación:** ¿Cuáles de los elementos de los objetivos, de las políticas, de las estrategias, de los programas y de los proyectos tienen potencial para mejorar las condiciones de género, pero requieren de ajustes para lograr mayor eficiencia o eficacia en el logro de los impactos esperados para las localidades?
- **Innovación:** ¿Qué nuevos elementos se pueden incluir en los objetivos, las políticas, las estrategias, los programas y los proyectos para lograr un mayor grado de impacto sobre las estructuras de desigualdad que se desean transformar en las localidades?
- **Eliminación:** ¿Cuáles de los elementos de los objetivos, de las políticas, de las estrategias, de los programas y de los proyectos son inconsistentes con los principios y objetivos de igualdad de oportunidades planteados y por tanto deben desaparecer?

VI Difusión del PLADECO

■ Dar a conocer el PLADECO a los equipos técnicos, a las autoridades locales y vecinales, a las organizaciones sociales y a otras instituciones del sector público y al sector privado de la comuna, permite retroalimentar lo planteado en el Plan y es un último paso antes de someterlo a votación del Concejo Económico y Social (CESCO), en cumplimiento de la Ley Orgánica Municipal.

Difusión del PLADECO a la comunidad

La difusión del PLADECO puede convertirse en una herramienta de aprendizaje fundamental para el desarrollo de relaciones democráticas y acerca la gestión municipal a los ciudadanos organizados en las diversas instancias sociales, económicas y culturales de la comuna.

Devolver el trabajo conjunto y responder a la confianza de los ciudadanos que validaron socialmente el diagnóstico que permitió el diseño del PLADECO puede convertirse en un instrumento para un proceso educativo sobre la acción del municipio y permite a los ciudadanos tener respuestas sobre el funcionamiento del mismo.

Para ello se pueden diseñar instrumentos de difusión que contengan: resumen del PLADECO por ámbitos de intervención, por capítulos o del diagnóstico y la realidad de la comuna, la que a veces puede ser acompañada por antecedentes históricos que contribuirán a la identidad comunal de los/las ciudadanos(as).

Se puede elaborar material gráfico que recoja la historia de elaboración del PLADECO y muestre el proceso de movilización social y de acercamiento de la gestión municipal a la comunidad.

PARA PROFUNDIZAR

Bibliografía

Barrig, Maruja. “Planificar desde y para las mujeres”, en: *Mujeres al timón. “Más allá del Cairo y de Beijing: fortaleciendo las habilidades de las ONG’s de América Latina”*, México, D.F., 1998.

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. “Evaluación de proyectos sociales”, Siglo XXI, Madrid, 1993.

Leiva, Victor. “Turismo y gestión municipal. Manual N° 9”, Serie de manuales didácticos para la gestión municipal, Asociación Chilena de Municipalidades, Santiago, 1997.

Meneses, Luis y Patricio Reyes. “Planificación Municipal. Manual N° 3”, Asociación Chilena de Municipalidades, Santiago, 1995.

Provoste, Patricia. “Propuesta para la Discusión al Sistema Nacional de Indicadores Municipales”, SERNAM, 1999.

Provoste, Patricia. “La construcción de las mujeres en la política social”, Instituto de la Mujer, Santiago, 1995.

Estrategias para la igualdad de oportunidades para la mujer en la definición y asignación de presupuestos municipales



I Definiciones y marco legal

1.1 ¿QUE ES EL PRESUPUESTO MUNICIPAL?

El presupuesto es una de las herramientas de gestión que permite estimar en forma eficiente los recursos con que cuenta una organización y el gasto en que ella incurre, en función de las directrices principales que la definen.

Definición

“El presupuesto es una de las herramientas de gestión que permite estimar en forma eficiente los recursos y proyectar los gastos en que incurre una municipalidad”.

Para tener en cuenta

El presupuesto usualmente aparece como un instrumento de planificación neutral en términos de género, no hace mención a las mujeres ni a los hombres e ignora las diferencias sociales, económicas y culturales entre hombres y mujeres. Por ello, avanzar en la construcción de información desagregada por sexos, así como la elaboración de indicadores que recojan el acceso diferenciado a los recursos de mujeres y hombres contribuirá a romper la aparente neutralidad de este instrumento.

El sistema financiero municipal chileno cuenta con indicadores y fórmulas para distribuir eficientemente sus recursos financieros. Estos instrumentos se han construido en diversos momentos del tiempo y se expresan en documentos que tienen carácter de ley o de ordenanza municipal. En cuanto a su contenido, estos indicadores no hacen referencias al género o a la igualdad de oportunidades de las mujeres. Una breve indicación que se menciona en el Fondo Común Municipal (FCM) referida al nivel de escolaridad de las mujeres que viven en la comuna, tiene únicamente como propósito contribuir a medir el grado de pobreza de la comuna (véase Anexo 1 de este capítulo).

1.2 REGULACION LEGAL

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N°18.695, señala en su artículo N°56, letra e) que es atribución del Alcalde administrar los recursos financieros de la municipalidad de acuerdo con las normas sobre administración financiera del Estado. En la misma Ley, en el artículo N°58, se especifica que el Alcalde requerirá del acuerdo del Concejo para aprobar el presupuesto y sus modificaciones, como asimismo los presupuestos de salud y educación, los programas de inversión y las políticas de recursos humanos y de prestación de servicios municipales, entre otros. Definiéndose también que las materias que requieren del acuerdo del Concejo serán de iniciativa del Alcalde.

II Estructura y formulación del presupuesto municipal

El Concejo, al aprobar el presupuesto presentado por el Alcalde, velará porque en él se indiquen los montos suficientes para atender los gastos previstos con sus debidas fuentes de financiamiento. El Concejo no podrá aumentar los gastos presentados por el Alcalde, sino sólo disminuirlo, y modificar su distribución, salvo respecto de gastos establecidos por ley o por convenios celebrados por el municipio. Con todo, el presupuesto deberá reflejar las estrategias, políticas, planes, programas y metas aprobados por el Concejo a proposición del Alcalde.

El presupuesto municipal incluirá los siguientes anexos informativos:

- a. Los proyectos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, de las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), del Subsidio de Agua Potable, y de otros recursos provenientes de terceros, con sus correspondientes presupuestos.
- b. Los proyectos presentados anualmente a fondos sectoriales, diferenciando entre aprobados, en trámite y los que se presentarán durante el transcurso del año, señalándose los ingresos solicitados y gastos considerados.
- c. Los proyectos presentados a otras instituciones nacionales o internacionales.

Los proyectos mencionados deberán ser informados al Concejo conjuntamente con la presentación del presupuesto, sin perjuicio de informar además trimestralmente su estado de avance y el flujo de ingresos y gastos de los mismos.

La Constitución Política del Estado en su artículo N°111 y la Ley N°18.695 en su artículo N°12 determinan que las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas.

■ La estructura del presupuesto esta compuesta por **ingresos y gastos**, entre los cuales debe existir absoluto equilibrio.

2.1 INGRESOS DEL SISTEMA MUNICIPAL

Los recursos financieros que se distribuyen en el sistema municipal pueden tener una asignación determinada o estar destinados a propósitos más globales.

- Los recursos de asignación específica provienen del gobierno, a través de sus diferentes ministerios y están destinados a financiar la operación de los servicios de educación, salud, atención de menores y proyectos de inversión específicos.
- Los recursos de libre disponibilidad corresponden a los que genera el propio sistema municipal, algunos de los cuales se distribuyen a través de los coeficientes del FCM. Por libre disponibilidad debe entenderse que pueden ser usados para gastos de operación corrientes o para inversiones, según lo determinen las autoridades.

Composición de los ingresos (en general)

- a. Los ingresos por conceptos del Fondo Común Municipal;
- b. Los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto territorial. La Ley N° 17.235 establece un gravamen a los bienes raíces, el cual se calcula sobre el avalúo de los mismos. Constituye ingreso propio para la municipalidad el 40% de esta recaudación y el 60% integra el Fondo Común Municipal;
- c. Los aportes otorgados por el Gobierno Regional respectivo;
- d. Los ingresos por recaudación de tributos que la ley permite aplicar, tales como el impuesto que grava la circulación de los vehículos motorizados y las patentes comerciales, industriales, profesionales y de alcohol (Ley de Rentas Municipales N° 3.063 y Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Vinagres N° 17.105).
- e. Las subvenciones provenientes del Ministerio de Educación, cuyo destino es financiar la operación y administración de los establecimientos traspasados;
- f. Los ingresos de facturación por cada una de las atenciones de salud que se realicen en las postas y consultorios.
- g. Los derechos que se cobren por la prestación de servicios y por las concesiones y permisos que se otorguen.
- h. Los ingresos por transferencias del sector privado; transferencias de otras entidades públicas; las multas e intereses; etc.

2.2 GASTOS DEL SISTEMA MUNICIPAL

En cada localidad puede existir un gobierno municipal con opciones y tendencias distintas, por lo que los gastos fijos serán diferentes, al menos en sus proporciones.

Composición de los gastos (en general)

- a. Gastos en personal. Todas las municipalidades tienen asignada por ley una determinada dotación de personal de planta, la que está determinada por el tamaño poblacional de la comuna. Por ello hay un buen número de municipalidades que tienen menos de 20 funcionarios, pero otras tienen sobre 300.
- b. Bienes y servicios de consumo. Se realizan por dos conceptos: los bienes y servicios destinados al funcionamiento de la administración y órganos internos de la municipalidad y los servicios a la comunidad, tales como aseo en las calles, alumbrado público, mantención de parques, jardines y otros.
- c. Prestaciones previsionales.
- d. Transferencias corrientes, que corresponden a los aportes que el municipio realiza tanto al sector público como privado y se asigna de acuerdo a la siguiente denominación:
 - Transferencias al sector privado: pueden ser otorgadas a personas naturales, como por ejemplo los estímulos otorgados a deportistas destacados de la comuna, subsidios económicos para la compra de medicamentos, etc., y a instituciones tales como el Cuerpo de Bomberos, la Cruz Roja, talleres, clubes deportivos y otros.
 - Transferencias al sector público: a diferencia de las transferencias destinadas a privados, que se caracterizan por ser voluntarias, las del sector público están establecidas por ley, siendo por ello en su mayoría obligatorias:
 - Transferencias al Fondo Común Municipal (ver Anexo N°1).
 - Transferencias al Servicio Nacional de Menores (SENAME) del 18% de la recaudación por multas pagadas al juzgado de policía local.
 - Aportes al Fondo de Descontaminación para las municipalidades de la Región Metropolitana.
 - Transferencias a las áreas de Educación y Salud en aquellos municipios que administran directamente los servicios traspasados.
 - Pago de cuotas en calidad de socios de la Asociación Chilena de Municipalidades.
- e. Los gastos de inversión son los aportes de capital que se realizan en el territorio y se refieren a los bienes físicos que incrementan el patrimonio urbano comunal. Algunos ejemplos son: construcción de parques y jardines, instalación de redes de alumbrado público, agua potable, alcantarillado, obras de pavimentación, construcción de escuelas, consultorios, sedes comunitarias, canchas de fútbol, etc.

En síntesis:

Algunos ingresos componentes del presupuesto municipal

- Participación Impuesto Territorial
- Permiso de Circulación
- Patentes Municipales
- Derechos Municipales
- Ventas de Activos
- Participación Fondo Común Municipal
- Multas e Intereses
- Transferencias de otras entidades públicas

Algunos gastos componentes del presupuesto municipal

- Gastos en Personal
- Bienes y Servicios de Consumo
- Prestaciones Previsionales
- Transferencias Corrientes
- Inversión Real
- Inversión Financiera
- Otros compromisos pendientes

Para que exista equilibrio presupuestario los ingresos totales deben ser iguales a los gastos totales.

2.3 PROCESO DE FORMULACION Y EJECUCION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

La Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades señala que es responsabilidad de la Secretaría Comunal de Planificación con la colaboración de la Dirección de Administración y Finanzas, asesorar al Alcalde en el proyecto del Presupuesto Municipal.

- Período presupuestario: Corresponde a un año calendario, y cesa el ejercicio presupuestario el día 31 de diciembre.
- Aprobación del presupuesto municipal: El Alcalde, durante la primera semana de octubre de cada año, deberá someter a consideración la propuesta de Presupuesto al Concejo Comunal, entregando además las orientaciones generales y específicas en torno a los programas, objetivos y metas que se dispone cumplir. El plazo que tiene el Concejo para pronunciarse respecto a la propuesta de presupuesto es hasta el 15 de diciembre.
- Período de ejecución del presupuesto municipal: Comenzará a ejecutarse a partir del 1° de enero de cada año y corresponderá su ejecución a la unidad de Administración y Finanzas.

El control de la ejecución financiera y presupuestaria es responsabilidad de la Dirección de Control. A su vez, el Concejo examinará trimestralmente el funcionamiento de programas de ingresos y gastos, de acuerdo a los informes que el municipio proporcione.

Durante la ejecución del presupuesto es posible que los ingresos y los gastos se sobrestimen o subestimen. En tal situación, para conservar el equilibrio presupuestario, el Alcalde, con acuerdo del Concejo, y según lo estime conveniente, podrá proponer modificaciones al presupuesto municipal.

Año 1 (período actual)

- La Secretaría Comunal de Planificación y la Dirección de Administración y Finanzas formulan el proyecto de presupuesto municipal para el año siguiente.
- El Alcalde presenta el proyecto al Consejo durante la 1ª semana de octubre del año 1.
- El Consejo se pronuncia respecto de la propuesta antes de los primeros 15 días del mes de diciembre.

Año 2 (año siguiente)

- El 01 de enero del año 2 comienza a ejecutarse el presupuesto presentado por el Alcalde durante el año 1.
- Las unidades operativas velan el comportamiento del presupuesto municipal; en caso necesario se proponen modificaciones para ser aprobadas por el Consejo Municipal.
- El día 31 de diciembre se cierra el ejercicio presupuestario y se realiza el balance del período, evaluando las metas y objetivos propuestos.

III Recursos

3.1 RECURSOS GENERADOS POR EL SISTEMA MUNICIPAL

Corresponde a los impuestos y derechos cobrados por las municipalidades y que están, en mayor o menor grado, relacionados con los servicios que prestan.

- **El impuesto territorial** se aplica anualmente en todo el país a los bienes raíces, tanto de las ciudades como de los sectores agrícolas. Se determina con relación al avalúo de la propiedad y se cobra durante los meses de abril, junio, septiembre y noviembre. Es necesario señalar que existe un largo listado de exenciones y regímenes especiales que benefician a un gran número de propiedades.
- **El impuesto a la circulación de vehículos** se aplica a los automóviles, camionetas, microbuses, camiones y en general a todo vehículo que transite por calles y caminos públicos.
- **Las patentes municipales** son tributos que gravan el ejercicio de una profesión, oficio, industria o comercio, o cualquier actividad lucrativa. Tienen la particularidad de que las autoridades municipales pueden fijar la tasa y cobro. En todo caso, la ley determina un mínimo de 1 UTM y un máximo de 4.000 UTM.
- **El derecho de aseo** se cobra trimestralmente para retribuir el costo de la extracción de la basura y aseo de las calles. Al igual que en el caso de las patentes comerciales, la ley ha establecido facultades a las municipalidades para rebajar o eximir del pago a algunos habitantes, sobre la base de ciertas consideraciones sociales o económicas, basándose para ello en indicadores de estratificación de la pobreza generales.
- **Otros derechos**, tales como las licencias de conducir, las transferencias de vehículos, derechos de construcción, derechos de propaganda y el derecho por ocupar la vía pública (para comercio ambulante, por ejemplo) son también de beneficio municipal. Conviene destacar que los montos o tasas establecidos en los derechos de propaganda, así como los derechos por el uso de espacios públicos, son de discreción municipal.

- **El Fondo Común Municipal** es un ingreso generado directamente por las municipalidades (por lo que su uso es de libre disponibilidad). Este fondo es una de las principales fuentes de financiamiento de las municipalidades. Es recaudado por la Tesorería General de la República, la que posteriormente distribuye de acuerdo a ciertos parámetros que tienen como propósito el desarrollo equitativo de las comunas del país (ver Anexo N° 1).

3.2 RECURSOS EXTERNOS (FUENTES DE FINANCIAMIENTO)

Hacia el desarrollo local están dirigidos diversos fondos de financiamiento provenientes de recursos nacionales y, en un menor grado, de fuentes extranjeras.

Para tener en cuenta

Es de mucha trascendencia que la comunidad organizada conozca las fuentes de financiamiento que contribuyen al desarrollo local de la comuna, de modo de poder acceder a ellas y financiar diversas iniciativas generadas por las organizaciones locales.

Existen otros recursos de carácter asistencial, denominados “subsidios”, que provienen de los programas sociales impulsados por el gobierno central y los cuales son otorgados a través del municipio.

Los recursos externos nacionales son:

- Recursos para ser incorporados al presupuesto municipal
- Recursos para ser administrados a través de cuentas complementarias
- Subsidios pagados a través de la municipalidad (ver Anexo 3 de este capítulo)

3.1 FLEXIBILIDAD EN EL USO DE LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS

El conjunto de normas, al menos en lo que concierne al ámbito presupuestario, está concentrado en la propia ley orgánica municipal, la ley de rentas municipales, la ley de administración financiera del Estado, la ley de impuesto territorial y la ley de alcoholes. Aparte de ello, se debe tener presente el extenso listado de dictámenes que la Contraloría General de la República ha emitido en materias de actuación financiera y presupuestaria, material normativo imprescindible y obligatorio para todas las municipalidades del país.

Para tener en cuenta

Dentro del marco legal establecido se admiten variaciones para facilitar opciones distintas entre las municipalidades. Precisamente en estos segmentos de permisibilidad se pueden fortalecer programas y políticas que apunten al desarrollo de la igualdad de oportunidades a nivel comunal.

Matrices de discrecionalidad del presupuesto municipal

A continuación se presentan tres matrices que resumen el estado de las opciones del sistema presupuestario para incorporar o profundizar equidad de género en las políticas municipales.

- La primera matriz se refiere a las posibilidades de influir en los flujos de ingresos que sostienen al sistema municipal.
- La segunda matriz se ha construido para mostrar las posibilidades de actuación de la municipalidad en beneficio de las organizaciones sociales de mujeres.
- En tercer lugar se presenta la matriz que da cuenta de las posibilidades que tienen las municipalidades para beneficiar el desarrollo y la participación de las mujeres que trabajan en ellas.

Matriz de discrecionalidad de ingresos municipales N° 1

Ninguna discrecionalidad	Relativa discrecionalidad	Alta discrecionalidad
<ul style="list-style-type: none"> – Ingresos de Educación (Mineduc) – Ingresos de Salud (Minsal) – Ingresos de Menores (SENAME) – Ingresos para Proyectos de Inversión (FNDR + ISAR) – Impuesto Territorial – Permisos de Circulación – Licencias de Conducir – Permisos de Construcción – Transferencia de Vehículos – Fondo Común Municipal – Multas e Intereses 	<ul style="list-style-type: none"> – Patentes Municipales – Derechos de Aseo – Ingresos para Proyectos de Inversión (FNDR + ISAR) – Multas e Intereses 	<ul style="list-style-type: none"> – Derecho de Uso de Bien Nacional de Uso Público – Derecho de Propaganda – Derechos de Aseo – Multas e Intereses

Como se observa en la matriz N° 1, las municipalidades no tienen mucho margen de acción sobre sus ingresos.

Los ingresos que se presentan en la primera columna resultan de impuestos y tarifas que se establecen principalmente en las leyes de rentas municipales, de alcoholes e impuesto territorial, y en las leyes con que los ministerios financian los servicios traspaados. Igualmente, el Fondo Común Municipal está establecido en la propia ley orgánica municipal. Por ello, a la municipalidad no le resta más que actuar de recaudadora, sin perjuicio del celo que debe poner en el cobro de estos impuestos si desea ser eficiente en la recaudación de ingresos.

Los ingresos para proyectos de inversión aparecen en las dos primeras columnas ya que dependen de la prioridad que el Concejo Regional ha establecido. Los proyectos

tienen montos máximos y requisitos específicos que se establecen en el Ministerio de Planificación. La administración de los recursos monetarios para los proyectos regionales puede ser hecha desde la propia Intendencia o ser delegada a las municipalidades. También se consideran en la segunda columna los Proyectos de inversión con fondos regionales, en el sentido de que la municipalidad cuenta con cierta discrecionalidad en tanto decide el proyecto a postular. Es decir, la municipalidad puede postular proyectos que permitan la construcción de multicanchas o sedes sociales cuyo uso será preferentemente hecho por hombres o puede postular proyectos que vayan en beneficio directo de las mujeres de la comuna, tales como la construcción de guarderías infantiles, locales comunitarios para reuniones, recintos deportivos, etc. Por su parte, la formulación específica de estos proyectos debe considerar el enfoque de género en los términos definidos en el capítulo I.

La segunda columna muestra un cierto grado de permisibilidad para las municipalidades ya que tienen la facultad de establecer, dentro de ciertas condiciones o márgenes, el impuesto a cobrar. Esta discrecionalidad es relativa, ya que si se quisiera promover o estimular la instalación de empresas conducidas por mujeres, talleres y cooperativas de dueñas de casa, etc., se requeriría una modificación a la ley de rentas, pues la norma no admite impuestos diferenciados por tipo de empresa.

Algo distinto ocurre con los derechos de aseo. Las municipalidades pueden efectuar cobros diferenciados por la condición social de la persona. Incluso establecer la exención total del derecho a los vecinos, por ejemplo, al tratarse de una propiedad valuada en un monto inferior a un millón de pesos. Sin embargo, sólo un cambio legal permitiría a las municipalidades eximir del pago a las mujeres jefas de hogar.

Con respecto a las multas e intereses, éstas se ubican en las tres columnas ya que algunas pueden ser fijadas por la municipalidad mientras otras son generales y responden a regulaciones legales nacionales. Por ejemplo, la determinación de áreas con prohibición de estacionamiento, circulación de vehículos, etc., corresponden a la competencia exclusiva de la municipalidad, por lo que la recaudación de ingresos por concepto de multas, en este orden de cosas, puede entenderse en el marco de la autonomía municipal.

En la tercera columna se han incorporado aquellos ingresos que son determinados plenamente a nivel municipal. Los derechos por el uso de bienes públicos (calles, predios baldíos fiscales, veredas, etc.) son establecidos en las ordenanzas locales y pueden favorecer a sectores determinados de la población. También es el caso de los derechos de propaganda, cuyo valor por metro cuadrado, por ejemplo, es establecido en la ordenanza municipal de acuerdo a las políticas del gobierno local.

Matriz discrecional de gastos e inversiones municipales N° 2

Ninguna discrecionalidad	Relativa discrecionalidad	Alta discrecionalidad
<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de inversión con financiamiento del gobierno regional o nacional: <ul style="list-style-type: none"> – Pavimentos – Construcción de sedes – Multicanchas – Plazas y parques – Consultorios – Escuelas • Bienes y servicios hacia la comuna: <ul style="list-style-type: none"> – Alumbrado público – Recolección de basura – Parques y jardines – Semáforos – Señalización de calles 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias para personas e instituciones del sector privado: <ul style="list-style-type: none"> Personas naturales <ul style="list-style-type: none"> – Becas – Premios – Ayuda médica – Alimentación – Materiales para la vivienda Personas jurídicas <ul style="list-style-type: none"> – Subvención para: – Programas – Inversiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de desarrollo y fomento de sectores de la comuna: <ul style="list-style-type: none"> – Capacitación de jóvenes – Capacitación de mujeres – Talleres culturales – Talleres recreativos – Asistencia jurídica – Programa de violencia intrafamiliar, etc. • Transferencias para personas e instituciones del sector privado: <ul style="list-style-type: none"> – Personas naturales – Personas jurídicas • Proyectos de inversión costeados con recursos propios: <ul style="list-style-type: none"> – Asfaltado – Construcción de sedes – Multicanchas – Plazas y parques – Monumentos – Areas de recreación – Salas de capacitación – Salas de cultura – Equipamiento urbano • Servicios de impresión: diario comunal, cartillas de difusión, cartillas de capacitación

La segunda matriz está referida a la flexibilidad de los gastos que la municipalidad realiza en beneficio directo de los habitantes de la comuna.

En la primera columna se muestra el carácter rígido del uso de los fondos destinados a proyectos de inversión que se financian con fondos regionales o nacionales.

Como se ha mencionado antes, todas las municipalidades optan cada año al financiamiento de proyectos para pavimentación de calzadas, veredas, multicanchas, etc. La postulación se realiza ante el gobierno regional, quien somete a estudios técnicos el proyecto. Una vez que éste ha obtenido la conformidad adecuada, se presenta al Consejo Regional para su aprobación. El gasto, por ende, debe ajustarse con estricto rigor a los fondos aprobados.

Los bienes y servicios a la comunidad deben ser obligatoriamente asumidos por la municipalidad, por cuanto se trata de actividades que no realizará ningún otro organismo del sector público ni privado. Aún más, aunque débiles, hay instrumentos jurídicos que permiten demandar a la municipalidad por desatender este tipo de servicios. De esta manera, la municipalidad debe destinar obligatoriamente parte de su presupuesto a los servicios de recolección de basura y aseo de las calles, alumbrado público, construcción y mantención de áreas verdes, cuidado del medioambiente, etc.

La segunda columna de esta matriz presenta los gastos que son de uso relativo por parte de las municipalidades, en cuanto el máximo a gastar no debe sobrepasar el 7% del presupuesto municipal.

Para tener en cuenta

Esta limitación no impide que las autoridades municipales puedan organizar programas de apoyo a las actividades de las mujeres, de modo de mitigar las diferencias producidas por oportunidades desiguales para hombres y mujeres. En efecto, a través de esta cuenta puede organizarse una política de transferencias monetarias o en especies para mujeres líderes, para vecinas destacadas, para mujeres con carencias básicas en materia de vivienda, etc.

También debe considerarse que las municipalidades pueden financiar los gastos de instituciones privadas sin fines de lucro, cuyos objetivos sean sociales o culturales y dirigidos a los habitantes de la comuna.

Las organizaciones de mujeres deben registrarse y obtener su personería jurídica para acceder a este beneficio municipal. Cada año las municipalidades elaboran una lista de organizaciones a las cuales se les otorga ayuda, entre las que se cuentan clubes de fútbol, asociaciones de básquetbol, bomberos, etc. Las instituciones que trabajan en el desarrollo de las mujeres se han agrupado tradicionalmente en los centros de madres, pero actualmente existen grupos cuyos propósitos difieren de los anteriores. Los centros de estudio e investigación o atención a mujeres violadas, por ejemplo, tienen perfectamente cabida y acceso al financiamiento de parte de sus gastos a través de las municipalidades.

En la tercera columna se han agrupado aquellos gastos que la municipalidad puede fijar a su arbitrio después de cumplir, por cierto, con los gastos obligatorios.

Todos los programas dirigidos a sectores sociales de la comuna no tienen limitaciones de gastos para las municipalidades. Dependerá de las opciones y orientaciones que hayan asumido las autoridades, el porcentaje que se destine a cada actividad. Por ello, en algunas municipalidades se ha institucionalizado al máximo el trabajo con las mujeres, creando para ello departamentos o programas y proyectos tales como capacitación para mujeres, orientación legal, asistencia psicológica a mujeres maltratadas, apoyo tecnológico a mujeres empresarias, etc.

Para tener en cuenta

Los proyectos de inversión pueden servir de excelente instrumento para fomentar políticas de igualdad de oportunidades. Generalmente, las municipalidades encargan a empresas la ejecución de obras de inversión. Considerando esto, el departamento de obras podría establecer un parámetro de ponderación alto para las empresas que sean dirigidas por mujeres. Aún más, es posible entregar obras de mantención de jardines a mujeres de la tercera edad, sin que ellas deban poseer capital de trabajo, bastándoles solamente la asociación jurídica que corresponda.

La cuenta de servicios de impresión que aparece en los presupuestos municipales puede ser también usada en la adecuada difusión de noticias de interés para las mujeres de la comuna. En este sentido, un diario mural de y para las mujeres puede ser un instrumento de difusión y educación importante si con una frecuencia, por ejemplo quincenal, se distribuye en lugares visibles de la comuna.

Matriz de discrecionalidad del gasto interno de la municipalidad N° 3

Ninguna discrecionalidad	Relativa discrecionalidad	Alta discrecionalidad
<ul style="list-style-type: none"> • Sueldos del personal de planta • Bienes y servicios corrientes: <ul style="list-style-type: none"> – Artículos de escritorio – Combustibles – Servicios básicos – Seguro de incendio – Aniversario comunal – Etc. • Transferencias al sector público: <ul style="list-style-type: none"> – FCM – SENAME 	<ul style="list-style-type: none"> • Sueldos del personal a contrata • Sueldos del personal a honorarios • Viáticos del personal • Equipamiento de las oficinas: <ul style="list-style-type: none"> – Computadores – Mobiliario – Estufas – Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación de los funcionarios • Gastos por la contratación de estudios • Gastos de representación • Atención de visitas • Inauguraciones • Presentes • Actividades municipales: <ul style="list-style-type: none"> – Fiestas comunales – Fiestas patrias • Actividades: <ul style="list-style-type: none"> – Culturales – Deportivas • Asistencia social • Servicios de impresión: <ul style="list-style-type: none"> – Memoria anual – Folletos – Diario Mural

Esta tercera matriz se ha construido para examinar el grado de discrecionalidad del gasto interno de la municipalidad. Sirve, por tanto, para conocer las posibilidades de orientar los gastos hacia actividades que vayan en directo beneficio de las mujeres que

trabajan al interior de la municipalidad y también para evaluar la presencia de ellas en el plano de las decisiones municipales, al menos desde los niveles técnicos.

La primera columna de esta matriz nos muestra los gastos en los cuales no es posible introducir ningún cambio, en tanto se trata de disposiciones legales que las municipalidades deben obedecer. Es el caso de los sueldos de los funcionarios de planta, así como las transferencias al sector público (Fondo Común y SENAME).

También pueden considerarse obligatorios los gastos de bienes y servicios corrientes necesarios para el funcionamiento de las oficinas de la municipalidad. En este caso se encuentran los artículos de escritorio, el pago de las cuentas de luz, teléfonos, etc.

En la segunda columna se han registrado aquellos gastos que tienen algunas limitaciones, como ocurre con las contrataciones de personas a contrata y a honorarios. Sin embargo, ello no es obstáculo para optar por contratar a mujeres, particularmente en cargos directivos e incorporar criterios de equidad de género en las remuneraciones, de modo que no existan diferencias salariales entre hombres y mujeres.

Los viáticos pueden contemplar la asistencia preferente de mujeres a seminarios y cursos fuera de la ciudad e incluso fuera del país. En los cursos que dicta la Asociación Chilena de Municipalidades puede apreciarse una buena participación de funcionarias y concejales. Sin embargo, una política municipal más decidida en este sentido puede privilegiar la participación de las mujeres, al menos en proporciones similares a la participación de los hombres.

El equipamiento de oficinas no es un aspecto menor. Considérese el impacto que puede tener para las mujeres que asisten al departamento social, donde a veces deben estar algunas horas, si pudieran contar con una sala equipada donde puedan estar sus hijos mientras ellas tramitan sus demandas. En el caso de las oficinas donde trabajan preferentemente mujeres, la dotación de buenos escritorios, baños limpios y nuevos, computadores y máquinas de escribir modernas, etc., apunta a mejorar el clima organizacional y la presencia de ellas en el organigrama cultural.

En la tercera columna se encuentra el componente de libre discrecionalidad. El presupuesto destinado a la capacitación de las funcionarias, por ejemplo, no tiene más limitaciones que la envergadura de la municipalidad.

Para tener en cuenta

La municipalidad puede efectuar múltiples estudios para conocer la realidad de los diferentes aspectos que caracterizan la problemática de las mujeres en la comuna, para así estar en mejores condiciones de planear y programar sus políticas de género.

En lo que se refiere a los gastos de representación, la atención adecuada de visitas del SERNAM, de la Intendencia y de cualquier organismo nacional o internacional con los cuales se espera lograr acuerdos de cooperación, ciertamente, contribuye a facilitar esos objetivos de cooperación.

IV Estrategias para la definición del presupuesto municipal

Si se considera que en el terreno de las actividades protocolares no pocas veces se mide el grado de participación de las mujeres en los asuntos de la comuna, la celebración de fechas como el día internacional de la mujer bajo un ambiente digno y adecuado, o la organización de la fiesta de clausura de los talleres de capacitación de mujeres, o cualquier celebración o realce de algún evento en que se destaque la presencia de las mujeres, evidentemente, contribuirán a fortalecer la igualdad de oportunidades.

Finalmente, la adecuada presentación de los trabajos y programas hacia las mujeres en la memoria anual de la municipalidad, no como una mera referencia en los programas sociales sino como una línea y opción preferente de las autoridades locales, contribuirá a mejorar su presencia en el sistema municipal. De igual modo, si se resalta adecuadamente, en las publicaciones y folletos internos, los éxitos profesionales de las funcionarias se generará un clima laboral de mayor equidad que el que actualmente existe.

■ En un acápite anterior se presentó una detallada descripción de las cuentas de ingresos y gastos del presupuesto municipal. Posteriormente se discutió la discrecionalidad en el tratamiento de los flujos de ingresos y gastos, a fin de evaluar la factibilidad de incorporar, principalmente en el gasto, orientaciones y políticas de género que contribuyan a la igualdad de oportunidades para las mujeres en la vida local.

Corresponde ahora examinar los procedimientos a través de los cuales se establecen las orientaciones del plan comunal de desarrollo así como las asignaciones presupuestarias.

4.1 MARCO NORMATIVO Y ESTILOS DE APLICACION

- El artículo 18 de la ley municipal establece que a la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), unidad asesora del Alcalde, le corresponde asesorarlo en la elaboración de los proyectos de plan comunal de desarrollo y de presupuesto municipal.
- El artículo 23 señala que la unidad encargada de la Administración y Finanzas deberá colaborar con la SECPLA para la elaboración del presupuesto municipal.
- El Alcalde debe enviar, cada año a consideración del Concejo, durante la primera semana de octubre, tanto el plan comunal de desarrollo como el presupuesto municipal que regirán durante el año siguiente.
- Finalmente, el concejo municipal debe prestar su acuerdo al plan comunal y al presupuesto, incluidos todos los proyectos de inversión, según se indica en el artículo 58, para lo cual tiene plazo para consultar y discutir hasta el 15 de diciembre.

Sin embargo, no siempre se cumple rigurosamente esta agenda legal. En cada municipio habrá, por razones políticas o profesionales, una diferente presencia de las unidades municipales en el diseño y elaboración del plan, así como en su presupuesto. Algunos alcaldes prefieren convocar a un par de asesores directos (jefe de gabinete y directivo de mayor afinidad política) y acordar con ellos el presupuesto definitivo del año siguiente. Otros alcaldes buscan el máximo de discusión y debate en torno a la elaboración del plan y su presupuesto, para lo cual organizan un calendario temático

de preparación y discusión amplia con participación de la mayoría de los técnicos y directivos municipales. En algunos municipios se efectúan consultas populares para definir el destino de las inversiones e incluso de algunas subvenciones a instituciones del sector privado. Las obras que se realizan a través del FONDEVE, Fondo de Desarrollo Vecinal, también son usualmente organizadas después de consultar la opinión a los dirigentes vecinales.

La participación del Concejo así como del Consejo Económico y Social depende del concepto de gobernabilidad y participación comunitaria que se tenga. En algunos casos, el Alcalde prefiere consultar el plan de inversiones con los miembros de ambos órganos, de modo que la discusión que se produzca después de la presentación formal sea mínima. Sin embargo, la mayoría opta por preparar el plan y su presupuesto, de manera que los concejales lo llegan a conocer sólo en el momento de su presentación durante la primera semana de octubre.

4.2 ESTRATEGIAS EN FAVOR DE LA EQUIDAD DE GENERO

Cualquiera sea el camino que las autoridades municipales escojan para preparar el plan y su presupuesto, una estrategia en favor de las mujeres debe tomar en cuenta, al menos, los siguientes elementos:

a. Formalidad institucional

El plan comunal es el conjunto de objetivos y metas, programas y proyectos, que establecen el quehacer de la municipalidad. En el plan se expresan las orientaciones y opciones políticas y técnicas que se tiene en consideración para alcanzar el desarrollo.

El presupuesto, por su parte, es la expresión monetaria de todos los planes que involucran gastos. En efecto, la elaboración del presupuesto es una tarea mediante la cual se asignan costos a los diversos servicios, programas e inversiones que ejecutará la municipalidad durante un año. También en el presupuesto se estiman los ingresos que se recaudarán. Naturalmente, al final los gastos deben coincidir con los ingresos.

Ambos instrumentos –plan y presupuesto– son exigidos por la ley. Quien vigila su correcta aplicación es el Concejo (y la Contraloría).

Para tener en cuenta

La vigencia o seguridad que tengan las ideas para promover el desarrollo de las mujeres en la comuna no pasarán de ser tales si no están expresadas e identificadas clara y formalmente en el plan con su correspondiente estructura de costos. Es la mínima garantía que asegura el cumplimiento de los proyectos y programas de la municipalidad. Esto evita frases como: “lo siento, no hay presupuesto” o, “en verdad, no está considerado en el Plan Comunal de Desarrollo”.

b. Presencia institucional

Las ideas y proyectos para el desarrollo de las mujeres no deben traducirse sólo en programas específicos sino que debe incorporar la perspectiva de equidad de género en todos los proyectos municipales.

La creación de Oficinas o Secretarías de la Mujer, con sus programas y proyectos comunales, es un paso necesario para consolidar institucionalmente esta área al interior de la municipalidad. Es importante notar que el tamaño de las oficinas de la mujer, el número de funcionarios/as que en ellas trabajen, su ubicación espacial dentro de la municipalidad y la asignación de recursos con que cuenten, influyen en la cultura organizacional del resto de los funcionarios y vecinos que acuden a la municipalidad. Junto con darle visibilidad a la problemática de género, es necesario legitimar las soluciones que se emprenden.

c. Preparación y formación

La mayoría de los funcionarios y funcionarias que participan en el proceso de elaboración del plan y de su presupuesto, no visualizan las desigualdades de género. En este sentido es importante destacar que no basta con incorporar a las mujeres en la discusión presupuestaria, sino que se requiere incorporar la perspectiva de género en esa discusión. A ello se suma que cuando participan mujeres en el diseño del presupuesto, que tienen incorporado en su análisis la perspectiva de género, no siempre obtienen logros debido a sus dificultades para negociar eficientemente con las otras fuerzas municipales. Esto ocurre tanto por los prejuicios y la invisibilidad de los problemas de género para los otros actores municipales, como por los efectos de la construcción cultural de género en las propias funcionarias. Las dificultades para la negociación de las mujeres surgen de la socialización de “lo femenino” que las predispone a enfocar su acción hacia la satisfacción de las necesidades de los otros y a evitar la confrontación. La conducta esperada (y exigida) para las mujeres en los espacios donde se enfrentan intereses distintos es el de “armonizadoras” de las diferencias, lo que atenta contra la posibilidad de defender intereses propios.

En consecuencia, se hace imprescindible fortalecer la capacidad negociadora de las mujeres que acceden a los niveles directivos de la municipalidad, así como capacitar a los directivos y funcionarios públicos para la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración, gestión y evaluación del presupuesto municipal.

4.3 CRITERIOS GENERALES PARA LA GESTION PRESUPUESTARIA CON PERSPECTIVA DE GENERO.

Alejandro Bell (1999), plantea que los instrumentos presupuestarios posibles de ser utilizados o incorporados en una estrategia de igualdad de oportunidades, deberían ser jerarquizados de acuerdo a los criterios de prioridad definidos por dicha estrategia. En otras palabras, es necesario distinguir entre recursos que apunten en una dirección de transformación de los problemas estructurales de la discriminación de género, de aquellos que tienen una incidencia coyuntural o parcial. Es posible que se dé la situación en que se contemplen recursos para programas hacia las mujeres en una serie de áreas donde ello sea posible, tanto a nivel de ingresos como del gasto, pero que ello no constituya necesariamente una política de igualdad de oportunidades, o de transformación de su condición subordinada.

En esta perspectiva es necesario rescatar la importancia del presupuesto en las áreas de programas de desarrollo y fomento de sectores sociales de la comuna. La necesidad de conseguir el apoyo político y presupuestario para programas de carácter permanente que den cuenta de la integralidad y transversalidad de las políticas de igualdad, tales como Planes Comunales de Igualdad de Oportunidades o de instancias institucionales de mayor permanencia, por ejemplo, Oficinas Municipales de la Mujer, son de extraordinaria significación en la caracterización estructural del presupuesto.

Cabe recalcar la enorme necesidad de introducir un procedimiento de formulación presupuestaria de carácter participativo que permita la adopción de criterios referidos al principio de no discriminación y de promoción de la igualdad de oportunidades, asegurando así una distribución equitativa de recursos, particularmente al momento de establecer las prioridades de programas y áreas de trabajo.

Anexo N° 1

Fondo Común Municipal

► El FCM está compuesto por ingresos generados por el propio sistema municipal los que, una vez recaudados, son distribuidos nuevamente a las comunas bajo fórmulas de equilibrio compensatorio. Es decir, todas las municipalidades del país deben efectuar mensualmente aportes al Fondo, pero también reciben de éste.

El Fondo Común Municipal se ha construido de modo que las municipalidades con mayor capacidad económica aporten más al Fondo y, al mismo tiempo, reciban menos de él. Por su parte, las municipalidades más débiles aportan menos y reciben más.

A modo de ejemplo considérese que la municipalidad de Vitacura accede al 0,1% del Fondo, en circunstancias que la municipalidad de La Florida obtiene un 3,32%, diferencia que bordea los \$5.000 millones.

El FCM se financia con los siguientes aportes:

- El 60% del impuesto territorial que se paga en cada municipalidad del país.
- El 50% de los permisos de circulación recibidos en cada municipio.
- El 55% de lo recaudado por patentes municipales de la comuna de Santiago.
- El 65% de lo recaudado por patentes municipales de las comunas de Providencia, Las Condes y Vitacura.
- El 0,5% del valor de la transferencia de vehículos.

Por otra parte, el FCM recaudado se organiza en dos montos correspondientes al 90% y 10% del total respectivamente y cuya distribución es:

Reparto del 90% del Fondo:

- 10% por igual a todas las comunas.
- 10% en relación a la pobreza relativa de las comunas. Esta pobreza se mide de acuerdo a dos indicadores:
 - Escolaridad materna, definida como el promedio del porcentaje de madres de niños en primer año de enseñanza básica con ocho o menos años de estudio. Los antecedentes de escolaridad materna se obtienen del Instituto Nacional de Estadísticas o de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. La escolaridad materna y el déficit de talla-edad de los niños menores de seis años son los indicadores que se han escogido para medir la pobreza relativa de las comunas. Aunque este parámetro no podría considerarse inscrito en el campo de los indicadores que fomentan políticas de género, sin duda, es preferente al de la escolaridad paterna por dos razones. Las posibilidades de empleo para personas con baja educación son menores para las mujeres que para los hombres, acompañado del agravante de que los salarios también son discriminatorios. Por otra parte, la cantidad de mujeres que son jefas de hogar es muy alta, por lo que considerarlas en la medición de la pobreza no hace más que ajustar los parámetros a la realidad que existe en las comunas pobres del país.
 - Prevalencia de déficit de talla-edad de los niños entre 0 y 6 años, calculado como promedio de los datos que proporciona el Ministerio de Salud.
- 15% en proporción directa a la población de cada comuna.
- 30% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial, con respecto al número de predios exentos del país y ponderado según el número de predios exentos de la comuna en relación al total de predios de ésta.
- 35% en proporción directa al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante.

Reparto del 10% del Fondo:

- 50% para promover la eficiencia en la gestión municipal, medida a través de los siguientes parámetros:
 - 30% en relación al incremento en los ingresos propios permanentes respecto del promedio de los tres años anteriores.
 - 15% en relación al cambio absoluto en el puntaje del Simce (Castellano y Matemáticas), comparado con el promedio de los dos años anteriores.
 - 10% en relación al gasto anual en capacitación del personal municipal respecto del gasto total en personal.
 - 15% en relación al superávit operacional (Ingresos – Gastos de Operación).
 - 15% en relación a los gastos en beneficio directo de la comunidad (Inversión con recursos propios + gasto en bienes y servicios a la comunidad + gasto de asistencia social) / Gasto Total.
 - 15% en relación al crecimiento de la inversión real per cápita.
- 50% para apoyar proyectos de prevención de emergencias o gastos derivados de ellas. Esta categoría comprende los siguientes parámetros :
 - 15% para proyectos de prevención de emergencias naturales.
 - 15% para proyectos de prevención de emergencia financiera que permitan incrementar los ingresos propios.
 - 10% por reducción del ingreso propio per cápita.
 - 20% por crecimiento de viviendas superior al crecimiento poblacional.
 - 20% para ayudar a superar catástrofes, determinadas como tal por la Oficina Nacional de Emergencia.
 - 20% para compensar la caída de los coeficientes de distribución del Fondo Común Municipal que cada tres años son reformulados.

Anexo N° 2

Inversiones en infraestructura con financiamiento regional

Fuente: “Manual de consulta sobre proyectos de inversión local”, Mideplán

- **Sector Salud:**

Construcción, reposición, ampliación, mejoramiento y equipamiento de consultorios de atención primaria y postas rurales.

- **Sector Educación:**

Construcción, ampliación y equipamiento de la infraestructura escolar, así como la construcción de viviendas de profesores en localidades rurales.

Mejoramiento de las escuelas básicas en reparación y equipamiento (bibliotecas, textos), construcción de aulas para completar el ciclo básico en escuelas rurales y construcción de aulas para el ciclo prebásico.

- **Sector Agua Potable y Alcantarillado:**

Este programa financia proyectos para mejorar o ampliar los servicios de agua potable existentes en zonas urbanas. También permite la construcción de sistemas de alcantarillado sanitario.

El programa de agua potable rural está destinado a dotar de agua a las comunidades rurales.

- **Sector Transporte:**

Pavimentación de calles y pasajes peatonales, iluminación pública, semaforización y señales viales.

Para las comunidades rurales, se financian proyectos de ripiado y mejoramiento de las condiciones de los caminos.

También se contemplan fondos para mantener y conservar caminos secundarios.

- **Sector Deportes y Recreación:**

Construcción de canchas y salas, juegos infantiles, multicanchas, gimnasios.

- **Sector Vivienda:**

Construcción de soluciones de infraestructura sanitaria y urbanización básica.

- **Sector Energía:**

Extensión de las redes eléctricas domiciliarias en zonas rurales.

- **Sector Multisectorial:**

Este sector cuenta con programas que financian diversos proyectos que tienen como propósito la disminución de las condiciones de pobreza. Entre los programas cabe destacar el de mejoramiento de barrios y lotes con servicios que financia obras de mejoramiento sanitario y pluvial, electricidad y pavimentación en sectores de bajos ingresos. También contempla la urbanización y construcción de lotes con servicio para familias erradicadas.

El programa de equipamiento comunitario financia plazas con juegos infantiles, multicanchas, centros comunitarios, centros abiertos, cuarteles de bomberos, centros de atención al menor y otros.

El programa de mejoramiento urbano y equipamiento comunal financia proyectos de instalación de matrices de agua potable, colectores de alcantarillado, pavimentación de pasajes y aceras, electrificación y alumbrado público,

construcción de muros de contención, construcción o reparación de sedes sociales, construcción de multicanchas, juegos infantiles, pasarelas y puentes, etc.

El programa fondo social Presidente de la República tiene como objetivo el financiamiento de proyectos para viviendas sociales y de emergencia, infraestructura básica de servicios, equipamiento de salud y educación, etc.

Anexo N° 3

Ejemplos de recursos externos nacionales

► Todos los programas que se mencionan a continuación deben desarrollar tanto criterios de selección como indicadores de impacto que contemplen la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

- **Programa de Pavimentación Participativa**

Este programa es impulsado a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y está dirigido a particulares organizados que habiten en un sector carente de pavimentación.

El programa requiere de la participación activa de los beneficiarios, ya que son ellos los que llevan adelante la iniciativa. La postulación se realiza a través de comités de pavimentación conformados por los habitantes de una calle o pasaje.

Los comités de pavimentación inscritos concursan a nivel comunal y la municipalidad respectiva recibe un monto específico para la realización de la obra.

- **Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (P.M.U.)**

Este programa tiene por finalidad incentivar la participación de la comunidad a través de la formulación de iniciativas que cubran déficit de equipamiento e infraestructura del sector y que además fomente el empleo a través de la contratación de mano de obra para la ejecución del proyecto.

El programa es impulsado por el FOSIS y la SUBDERE a través de la “Modalidad de Inversión Regional de Asignación Local” (IRAL).

A modo de ejemplo, algunas iniciativas que financia el programa en cuanto a infraestructura son: construcción, reparación, mejoramiento, ampliación y reposición de obras de alcantarillado, agua potable, electrificación y alumbrado público, muros de contención, etc.

En cuanto a obras de equipamiento comunitario es posible mencionar: construcción, reparación y habilitación de sedes sociales, construcción e iluminación de camarines y multicanchas, construcción de áreas verdes, señalización de tránsito, juegos infantiles, etc.

- **Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)**

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional es un programa de inversión pública que financia iniciativas en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica, con el objeto de lograr un desarrollo territorial armónico y equitativo.

El Fondo se divide en dos líneas de recursos:

- FNDR Tradicional, que está compuesto por recursos fiscales, aportes directos y captaciones por venta de activos regionales y se orienta a problemas de déficit social.
- FNDR – BID es el principal componente del fondo y proviene del Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local, el cual es financiado mediante préstamos 578/OC-CH, firmado entre la República de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Para acceder a estos fondos, las municipalidades deben cumplir los requisitos técnicos–económicos, determinados en el Sistema Público de Inversiones y los establecidos en el propio Programa de Inversión Múltiple, llamado criterio de elegibilidad.

De acuerdo a lo establecido en el Programa, los sectores específicos en donde se pueden desarrollar obras de inversión son: salud, educación, agua potable, alcantarillado, vialidad urbana, vialidad rural y electrificación rural.

El Gobierno Regional resuelve donde se llevará a cabo la inversión.

- **Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)**

Creado por la Ley N°18.989, es un servicio público destinado a financiar planes, programas y proyectos de carácter social. Las municipalidades pueden postular proyectos al Fondo. Algunas de las iniciativas que impulsan son:

- Programa Entre-Todos, que desarrolla dos modalidades de inversión: la primera, destinada a la formalización y apoyo a organizaciones comunitarias; y la segunda, busca fortalecer las organizaciones existentes a través del financiamiento de un proyecto que permita la participación e integración de todos los miembros.
- Programa Adulto Mayor. Este tipo de financiamiento está destinado a proporcionar servicios y cuidados necesarios al adulto mayor, como son: atención de salud, alimentación, recreación, etc.
- Chile Joven, destinado a los jóvenes cesantes de la comuna. Consiste en capacitar en algún oficio facilitando su ingreso al sistema laboral.

- **Programa de Capacitación Laboral para Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos**

Esta iniciativa es impulsada por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) en coordinación con las municipalidades.

Las beneficiarias son mujeres jefas de hogar que se encuentren en situación de pobreza. El Programa tiene por finalidad desarrollar acciones para aumentar la capacidad económica de las mujeres jefas de hogar de escasos recursos y contribuir a reducir la discriminación que afecta a las mujeres, mejorando la calidad de vida de los integrantes del hogar.

- **Capacitación y Formación de Mujeres Rurales**

Las instituciones encargadas del programa son: Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y la Fundación de Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU). El programa se propone fomentar en las mujeres rurales pobres el interés por las actividades productivas, generando conocimiento y habilidades para incorporarse a iniciativas económico–productivas.

El programa consiste en talleres que incorporan sesiones de desarrollo personal, técnico productivo, gestión y desarrollo organizacional. Para acceder a este programa las interesadas deben acercarse a las oficinas de INDAP o PRODEMU.

- **Programa Unidad Deporte para Todos**

El programa es impulsado por la Dirección Regional de Deporte (DIGEDER), y está dirigido a mujeres entre 30 y 59 años, en especial a dueñas de casa de menores recursos.

El objetivo propuesto es mejorar la condición física general de la población, la integración social familiar, el desarrollo comunitario, la recreación física y la sana ocupación del tiempo libre.

Recursos de seguridad social

Las municipalidades tienen la responsabilidad de efectuar ciertos pagos de carácter asistenciales relacionados con la seguridad social, que van dirigidos a los sectores desposeídos de la comuna. Las municipalidades tienen la tarea de seleccionar los beneficiarios de los recursos provenientes de los programas sociales del Gobierno Nacional. Entre ellos se destacan:

- Pensiones Asistenciales, la cual se otorga a los ancianos mayores de 65 años, inválidos mayores de 18 años y deficientes mentales de niveles socioeconómicos bajos y que por diversas razones no han podido obtener el beneficio mediante un régimen previsional. Para obtener este beneficio se debe postular en la Unidad de Desarrollo Social de la municipalidad en que resida la persona. Las pensiones son canceladas a través de los bancos o municipalidades con convenios, siendo responsable de su administración el Instituto de Normalización Previsional. Además del monto en efectivo entregado al beneficiario, se incluyen prestación médica gratuita en los consultorios y hospitales del Sistema Nacional de Salud y asignación familiar y maternal para sus cargas familiares reconocida, a excepción del cónyuge.
- Subsidio Unico Familiar, está dirigido a los menores de 15 años que se encuentren en situación de extrema pobreza, carezcan de asignación familiar y estén a cargo de un adulto sin previsión ni recursos económicos. De igual forma, se debe postular en la Unidad de Desarrollo Social de la municipalidad donde resida el menor.
- Subsidio Maternal, destinado a mujeres embarazadas que se encuentren en situación de pobreza y sin previsión social. Las embarazadas deben postular al 5º mes de embarazo y opera de la forma descrita en los anteriores subsidios.
- Subsidio Recién Nacido, favorece a las madres que han recibido el subsidio maternal.
- Subsidio al Agua Potable, destinado a familias que por su situación socioeconómica se vean en la imposibilidad de cancelar el monto de agua potable consumida y/o alcantarillado.
- Programa de Capacitación para Jóvenes. Este programa es impulsado a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Es responsabilidad de los municipios seleccionar a los jóvenes para la capacitación y la vía para optar al beneficio es a través de la Oficina Municipal de Colocaciones.
- Subsidio para Vivienda Básica. Las viviendas son financiadas con un ahorro mínimo de 8 U.F., con un subsidio estatal de hasta 150 U.F. y con un crédito hipotecario del SERVIU a 20 años máximo.
- Programa de Vivienda Progresiva. El programa tiene, a su vez, dos líneas de desarrollo: Vivienda Progresiva Primera Etapa y Vivienda Progresiva Segunda Etapa.

En la primera etapa permite construir como mínimo la urbanización y una unidad sanitaria compuesta de baño y cocina. Se financia con un ahorro mínimo de 3U.F. o con sitio propio, con subsidio estatal máximo de 100 U.F. y con un crédito hipotecario otorgado por el SERVIU de 17 U.F. a 5 años plazos. El postulante debe inscribirse en el Registro Nacional de Postulantes al Programa de Vivienda Progresiva, pudiendo postularse en forma individual o colectiva.

La Segunda Etapa está dirigida a los beneficiarios de la primera etapa y a los propietarios o asignatarios de lotes con servicios y soluciones similares. Es entregado por alguna institución de vivienda o por la municipalidad. Consiste en agregar un comedor y dos dormitorios y se financia con un ahorro mínimo de 5 U.F., un subsidio estatal de hasta 35 U.F. y un crédito hipotecario de 30 U.F. a 8 años plazo.

capítulo



Recursos humanos y capacitación municipal



I Conceptos y análisis cuantitativos de la realidad de la mujer trabajadora municipal

Este capítulo tiene como objetivo diseñar y proponer líneas de carácter estratégico para la incorporación de políticas de igualdad de oportunidades en la gestión del gobierno municipal, en sus áreas de recursos humanos y capacitación, desde un análisis con perspectiva de género.

Los municipios del país, desde su propuesta de desarrollo social, están en un proceso –o al menos lo intentan– de pasar de servicios de asistencialidad a la mujer a una propuesta promocional que incorpore el concepto de igualdad de oportunidades. Sin embargo, esto aún no se refleja en sus relaciones internas, y menos en sus prioridades de capacitación. Una debilidad que debe ser superada, porque no se puede postular desde lo político un cambio social que no comience desde la realidad de quienes tendrán la misión de diseñar y ejecutar estos cambios.

1.1 UNA MIRADA ESTADÍSTICA DE LA REALIDAD LABORAL DE LAS MUJERES EN CHILE

- En 1994, el 38,4% de la población económicamente activa eran mujeres. Parte significativa de las mujeres que poseen una actividad remunerada en el mercado formal son madres y/o esposas, lo que indica que realizan trabajo remunerado y trabajo no remunerado (INE, 1995).
- La participación de las mujeres en el mundo laboral es diferente de acuerdo a la edad, a los niveles de educación y a la presencia o no de hijos (INE, 1995).
- La edad en que las mujeres trabajan es entre los 25 y 54 años, donde se encuentra el 40% de la población económicamente activa de acuerdo a los datos del censo 1992. El tramo de mayor participación laboral es entre los 35 y 44 años (48,4%) (INE, 1994).
- En cuanto a los niveles educacionales, el 70% de las mujeres que participan laboralmente poseen más de 13 años de estudio. Si se compara esta variable con la población de hombres, se tiene que la población de mujeres tiene un mayor nivel educacional. Aproximadamente, sólo un tercio de las mujeres ocupadas tienen menos de ocho años de estudio, en circunstancias que esta cifra entre los hombres alcanza casi a la mitad. Por otro lado, las mujeres sin hijos participan laboralmente más que las mujeres con hijos (INE, 1994).
- En el ámbito de la calificación laboral, es importante saber además, que el 14% de las mujeres ocupadas son profesionales y técnicas, frente a un 6% de los varones. Del total de los empleadores del país el 20,6% son mujeres, y así mismo, sólo el 23% son gerentes y administradores de empresas (INE, 1994).
- En relación al tipo de empleo, el 80% de las mujeres que trabajan fuera del hogar lo hacen en el área de servicios. No se sabe con exactitud cuál es el porcentaje en el sector municipal, pero sí que en los últimos 20 años la incorporación de las mismas a este sector ha aumentado significativamente.

Para tener en cuenta

No obstante ha aumentado considerablemente la inserción de las mujeres en el mundo laboral, los patrones imperantes en el ámbito de la organización familiar y la distribución de las responsabilidades no se han modificado en forma congruente con este proceso de incorporación de las mujeres a la actividad remunerada.

1.2 ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y DIFERENCIACIONES GENERICAS.

Las instituciones sociales, como es la administración local, operan con una división sexual del trabajo como una expresión de la distribución de las funciones asignadas socialmente como masculinas o femeninas.

En los diagnósticos realizados por el Servicio Nacional de la Mujer y algunas organizaciones no gubernamentales, las mujeres se encuentran en clara posición de desventaja frente a los hombres en el acceso y utilización de los recursos sociales y económicos (SERNAM/PET, 1994).

En un trabajo acerca de este tema, coordinado por los investigadores de CIEPLAN, Raczyński y Serrano en 1992, se manifiesta elocuentemente que las nuevas actividades laborales remuneradas para las mujeres implican tanto un proceso de cambio y de valoración personal como un recargo de actividades y responsabilidades.

A pesar de la masiva incorporación en los últimos 15 años de las mujeres al mundo laboral, la estructura ocupacional no se distribuye de manera pareja. Las mujeres se ubican en escalafones más bajos que los hombres y, por ende, con menor salario.

Un estudio realizado por Patricia Provoste y Elizabeth Guerrero en la Municipalidad de Santiago muestra que las mujeres, en los distintos escalafones municipales, se distribuyen de manera tal que el mayor número de ellas se encuentra en grados administrativos, seguido por los grados técnicos y en menor proporción por el profesional. Lo anterior confirma el análisis realizado a nivel nacional a este respecto.

Provoste y Guerrero encontraron que en la Municipalidad de Santiago, el ingreso de las mujeres a la institución es reciente, ya que ellas tienen en promedio dos años menos de antigüedad que los hombres, siendo esta diferencia de más de diez años en las plantas directivas y profesionales.

Las mismas autoras hacen referencia a que la concentración de las funciones de las mujeres coinciden con aquellas que son consideradas tradicionalmente femeninas, lo que responde a los roles genéricos asignados en la cultura municipal, y –como lo expresan ellas también– a una mentalidad sobreprotectora del sistema frente a tareas consideradas “peligrosas”.

2.1 RECURSOS HUMANOS

La temática de los recursos humanos se regula por el artículo 38 inciso primero de la Ley Orgánica Constitucional que determina la organización básica de la Administración Pública. Esta ley garantiza la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que debe fundarse, asegurando tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella, como la capacitación y perfeccionamiento de sus integrantes.

La introducción de esta normativa constituye un respaldo para la definición de políticas de equidad de género en el área de recursos humanos a nivel municipal.

Actualmente, la estructura del empleo en las municipalidades y el sector público es engorrosa, jerárquica y rígida. La oportunidad de que un trabajador auxiliar pase a un escalafón técnico, sin mencionar la variable sexo, está controlada por el nivel de ingreso, ya que no hay posibilidad –dado lo estricto de la ley– de subvencionar en parte o completamente estudios de nivelación de enseñanza media o carreras universitarias. Tampoco existe flexibilidad horaria para que –a pesar de la ley– lo intenten por su propio esfuerzo. Las mujeres tienen todavía menos posibilidades si se toma en cuenta su doble responsabilidad laboral y familiar.

Existen casos en la carrera funcionaria en que, gracias a la legislación anterior, fue posible cambiar de escalafón sin título profesional. Al revisar aquellos casos, se observa que para las mujeres era casi imposible tener acceso a este ascenso: un hombre que entró de junior hace 30 años, hoy puede ser director en algún municipio, pero una mujer que ingresó de ayudante de secretaria, hoy después de 20 años, lo más probable es que a lo más sea secretaria de alcaldía.

En este ejemplo, rescatado de entrevistas a funcionarios de varios municipios, el varón transitó por todos los escalafones, quintuplicó su sueldo y aseguró una pensión bastante más alta a la hora de jubilar. En el segundo caso, ella permanece en el mismo escalafón administrativo, no ha variado su título, ha aumentado relativamente su sueldo de acuerdo a la carrera funcionaria y, a lo más, pudo llegar a un grado más arriba. El único beneficio que comparten ambos es la cantidad de días de vacaciones de acuerdo a los años de servicio.

2.2 CAPACITACION

Uno de los procesos centrales de la modernización de la administración pública es el desarrollo de sus recursos humanos. Desde ahí se promueven los cambios en el interior de los servicios para lograr una mayor efectividad de la gestión. El artículo 22 del estatuto administrativo de los funcionarios municipales (Ley N°18.883) define la capacitación como: “El conjunto de actividades permanentes, organizadas y sistemáticas destinadas a que los funcionarios desarrollen, complementen, perfeccionen o actualicen los conocimientos y destrezas necesarias para el eficiente desempeño de sus cargos o aptitudes funcionarias”.

En la providencia 16.774 de 1991 se regula lo contenido en los artículos 22 y 23 del estatuto administrativo de los funcionarios municipales, y tiene por objeto garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a la capacitación, sin excepciones de ninguna clase.

Existen tres tipos de capacitación:

- Para el ascenso (carrera funcionaria)
- De perfeccionamiento (entrenamiento)
- Voluntaria (emergente)

La capacitación amplía las oportunidades y las condiciones de trabajo al interior de la institución. Con esto, lo que hipotéticamente debiera generar es un ambiente de confianza hacia los que la dirigen y, por ende, un compromiso en el logro de los objetivos.

Algunas dificultades

En la serie de entrevistas que se realizaron para conocer la realidad de las funcionarias municipales, se constata que el propósito y beneficios de la capacitación no se operacionaliza. Las entrevistadas distinguieron tres problemas principales en esta temática:

- a. El más general –que afecta de la misma forma a hombres y mujeres– es, a su juicio, la escasa participación de los funcionarios en la definición de los programas de capacitación y la falta de información que se tiene de los cursos.
- b. Prevalece la creencia de que el trabajo de las mujeres es un complemento del sustento familiar pero no importante en sí mismo. Por esta razón, se privilegiaría a través de la capacitación el ascenso de los hombres (nivel carrera funcionaria), pues se parte de la base de que es jefe de familia y de que tiene mayores necesidades económicas.
- c. Se ignora la doble jornada de las mujeres. La capacitación suele ser después de la jornada de trabajo, lo que dificulta el acceso de las mujeres. Las pocas veces en que se facilita la asistencia en horarios dentro de la jornada laboral generalmente son para el nivel 2 (perfeccionamiento), que según su percepción, no produce grandes satisfacciones personales a mediano plazo, pues no acelera el cambio de grado por sí misma.

Para dar respuesta efectiva a estos problemas, es necesario construir una estrategia de capacitación que se construya sobre la base de los requerimientos planteados por los/las funcionarios(as) en todos los ámbitos de la gestión municipal, y de las necesidades de recursos humanos para alcanzar las metas de modernizar la gestión y hacer más eficiente el trabajo hacia la comunidad. En esta estrategia debe asegurarse la igualdad de acceso a la capacitación para las mujeres, lo que exige definir una cantidad de horas mensuales o anuales que las trabajadoras municipales pueden destinar a su formación.

III Estrategias generales para la intervención en recursos humanos municipales

3.1 CRITERIOS GENERALES

La igualdad de oportunidades y la modernización de la gestión municipal deben ser los objetivos de una política de recursos humanos.

Para la elaboración de una política con esos objetivos se debe tener presente que:

- En cualquier tipo de planificación a nivel municipal hay que considerar a los hombres y mujeres en su diversidad.
- Existe discriminación hacia las mujeres en la estructura municipal y por ello es indispensable intervenir en esa realidad.
- Existe una división del trabajo marcada por la asignación de funciones en base a estereotipos genéricos, es decir, de acuerdo a los roles diferenciados de hombres y mujeres en la sociedad.
- Entre las mujeres existen diferencias en todos los niveles, por tanto, las necesidades estratégicas pueden ser muy similares, pero las prácticas estarán marcadas por la clase social, la escolaridad, la relación de familia, y el lugar específico que ocupan en cada municipio.

Esta política debe cumplir con criterios de:

- **Integralidad:** Capacidad de abarcar la mayor parte de las necesidades y características del personal con relación a los recursos existentes.
- **Flexibilidad:** Capacidad de adecuar la estrategia de desarrollo de recursos humanos a la realidad del contexto municipal.
- **Articulación:** Capacidad de coordinar y diseñar las acciones de desarrollo de recursos humanos incorporando a distintas instancias municipales.
- **Promoción:** Capacidad de comprometer a las funcionarias y funcionarios con su proceso de desarrollo.
- **Participación:** Capacidad de incorporar a todos los estamentos de la administración municipal en las distintas etapas del proceso de desarrollo de recursos humanos.

3.2 PROPUESTA DE ESTRUCTURA PARA EL DISEÑO Y EJECUCION DE UNA ESTRATEGIA

Una primera etapa debiera ser la de sensibilización y de compromiso institucional, en que la autoridad municipal y los distintos estamentos de la municipalidad reconocen la importancia de elaborar una estrategia para la promoción de la igualdad de oportunidades en el empleo público y asumen compromisos explícitos.

Para tener en cuenta

La expresión de voluntad política de las autoridades municipales para abordar las propuestas de fortalecimiento de capacidades en los/las funcionarios(as) desde una perspectiva de género, indudablemente, generará mayores condiciones para comenzar el proceso.

Para concitar adhesiones a esta propuesta se puede presentar una primera proposición al Concejo Municipal y al Alcalde, basándose en la ley orgánica y en el Plan de Igualdad de Oportunidades elaborado por SERNAM. Allí se plantea la necesidad de elevar la capacidad de los recursos humanos del sector público para incorporar eficientemente a la gestión pública la promoción de la igualdad de oportunidades y, de esta forma, avanzar hacia un desarrollo con equidad, democracia y participación.

El/la funcionario(a) o Concejal(a) a cargo de esta iniciativa, debe recoger algunos datos de la realidad de su municipio, de manera tal de disponer de un documento de carácter propositivo que permita responder a preguntas tales como: ¿Cuáles son las necesidades más urgentes de desarrollo de los recursos humanos –hombres y mujeres– desde una dimensión de género?

Pasos para la elaboración de un diseño técnico de carácter propositivo:

- a. Propuesta de objetivos claros que respondan asertivamente a lo que se quiere lograr (tener presente el criterio de flexibilidad, frente a los datos que arroja la realidad).
- b. Definir posibles metas, plazos y actividades con sus respectivas metodologías, donde estén presentes los criterios de integralidad y articulación.
- c. De acuerdo al conocimiento que se tenga de la realidad del presupuesto municipal, plantear los recursos que se necesitan para llevar a cabo el proyecto. En el caso de no existir presupuesto, enunciar las instituciones educativas con que se podrían realizar convenios o instancias de aprendizaje en que se pongan en juego los recursos del municipio o de otras instancias especializadas del Estado.
- d. Incorporar en todas las etapas del proyecto a la mayor cantidad de funcionarios(as) del municipio, aplicando los criterios de promoción y participación.
- e. Intentar que esta propuesta sea presentada en conjunto con o por la Asociación de Funcionarios Municipales, y que tenga la calidad de Plan de Capacitación a Funcionarios Municipales y Propuesta de Modificación de la Política de Recursos Humanos Municipal.

Una vez realizada esta primera etapa y con la existencia de definiciones expresas de la autoridad municipal, a través de una ordenanza municipal, decreto alcaldicio o firma de acuerdo, se podrá iniciar el proceso de desarrollo de una política de recursos humanos.

3.3 DIAGNOSTICO

a. Recopilación de la Información

El diseño de una estrategia de desarrollo de recursos humanos con igualdad de oportunidades requiere la recopilación sistemática de la información sobre la situación de discriminación existente al interior del municipio. Se necesita levantar información cuantitativa proporcionada por los Departamentos de Personal y de Presupuesto, e información cualitativa obtenida de entrevistas a directivos, talleres con funcionarias, talleres con funcionarios y encuestas al personal. En esta etapa es fundamental precisar la información que se requiere a partir de las necesidades prácticas y estratégicas de las/los funcionarias(os).

Provoste y Guerrero (1995) proponen una pauta para analizar la situación laboral de mujeres y hombres en la gestión municipal, la que permite obtener la información diagnóstica necesaria para la elaboración de esta estrategia:

Pauta para analizar la situación de mujeres y hombres

Item	Información requerida	Preguntas
– Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> – Proporción de mujeres y hombres en el personal. – Proporción de mujeres y hombres en cada una de las plantas o escalafones. 	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Es ésta una organización en que predomina un determinado sexo? – ¿Hay desnivel en la participación de ambos sexos en las distintas plantas?
– Nivel de Calificación	<ul style="list-style-type: none"> – Predominio de escolaridad y porcentajes de personal con estudios técnicos y superiores por sexo. 	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Hay diferencias en los niveles de calificación de mujeres y hombres?
– Edad y Antigüedad	<ul style="list-style-type: none"> – Distribución de mujeres y hombres por grupos de edad en la organización. – Promedio de antigüedad de mujeres y hombres en cada planta. 	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Hay un patrón de ingreso reciente de mujeres? – ¿En qué plantas? – Hombres y mujeres con antigüedad y calificación, ¿han tenido el mismo progreso en sus carreras funcionarias?
– Contrataciones	<ul style="list-style-type: none"> – Número de mujeres y hombres por áreas y dependencias. – Trabajos desempeñados por mujeres y hombres. 	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Se presentan diferencias por sexo en las postulaciones y contrataciones? ¿Hay diferencias en la tasa de éxito de mujeres y hombres que postulan? – Los avisos públicos y el proceso de selección, ¿ofrecen igualdad de oportunidades a ambos sexos?
– Segmentación de las Ocupaciones	<ul style="list-style-type: none"> – Número de mujeres y hombres por áreas y dependencias. – Trabajos desempeñados por mujeres y hombres. 	<ul style="list-style-type: none"> – La distribución de ocupaciones por sexo, ¿indica que hay áreas de “trabajo para hombres” y “trabajo para mujeres”?

Pauta para analizar la situación de mujeres y hombres *(continuación)*

Item	Información requerida	Preguntas
– Puestos de decisión	<ul style="list-style-type: none"> – Proporción de mujeres y hombres ocupando puestos de decisión en distintos niveles. – Número de mujeres y hombres que postulan en concursos internos. 	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Hay mujeres en los niveles más altos de decisión? – ¿Postulan las mujeres en igual proporción que los hombres?
– Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> – Número de mujeres y hombres que asisten a cursos de capacitación. – Tipo de cursos impartidos. 	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Hay diferencias en la participación de mujeres y hombres en los cursos? – La capacitación impartida, ¿reproduce la segmentación laboral existente? – ¿Qué facilidades de horario o cuidado de los hijos se ofrece a las funcionarias?
– Tipos de Contrato	<ul style="list-style-type: none"> – Número de mujeres y hombres con cada tipo de contrato (plantas, contrata, honorario). 	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Hay diferencias en la proporción de mujeres y hombres con cada tipo de contrato? ¿Por qué razones?
– Remuneraciones	<ul style="list-style-type: none"> – Promedio de remuneración obtenida por mujeres y hombres en cada planta y cargo. 	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Hay diferencias entre las remuneraciones que perciben hombres y mujeres que hacen el mismo trabajo o que tienen el mismo nivel de calificación?
– Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> – Existencia de servicios higiénicos para mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> – La infraestructura existente, ¿permite que trabajen mujeres en todas las dependencias de la organización?
– Maternidad	<ul style="list-style-type: none"> – Legislación protectora de la maternidad. 	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Cumple la organización con las normas de protección a la maternidad?
– Paternidad	<ul style="list-style-type: none"> – Normas sobre paternidad. 	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Los trabajadores varones hacen uso de los permisos paternales establecidos por ley?

Pauta para analizar la situación de mujeres y hombres *(continuación)*

Item	Información requerida	Preguntas
– Hijos	<ul style="list-style-type: none"> – Número de trabajadoras(es) con hijos a su cargo, por grupos de edad de los hijos. – Acceso a servicios de cuidado infantil en cada nivel (sala cuna, jardín infantil, educación básica). 	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Hay cobertura de sala cuna y jardín infantil para todos los niños? – ¿Existen servicios de cuidado de niños en horarios alternos al escolar? – ¿Es ésta una necesidad importante de las/los trabajadoras(es)? – ¿Cómo se soluciona (o no) la falta de servicios en cada nivel? – ¿Incide ésta en el desempeño laboral?
– Organización Gremial	<ul style="list-style-type: none"> – Proporción de mujeres en las directivas gremiales. – Igualdad de oportunidades en la agenda gremial. 	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Están representadas las mujeres en la directiva? – Las organizaciones gremiales, ¿asumen las demandas y necesidades de las trabajadoras?

El proceso de diagnóstico deberá estar conducido por la Secretaría de Planificación Comunal (SECPLA), el Departamento de Personal y, en los municipios que exista, la Oficina de la Mujer, la que podrá recurrir a asesorías específicas. Además, es posible solicitar al Alcalde, que a través de los instrumentos necesarios –ordinario interno–, dé instrucciones para facilitar el acceso a las distintas direcciones y poder realizar la recopilación de información.

La realización de entrevistas a informantes calificados de la comunidad como líderes y dirigentes de organizaciones sociales y de mujeres, a autoridades de otras instancias estatales y de otros servicios comunitarios, acerca de las fortalezas y debilidades de la municipalidad, permite obtener la opinión de la comunidad sobre el funcionamiento municipal y complementa la evidencia sobre las necesidades de desarrollo de los recursos humanos.

2.2 ANALISIS DE LA INFORMACION

El análisis de los datos obtenidos permite:

- Cruzar las variables y establecer indicadores que facilitan el diseño de las políticas.
- Identificar las áreas críticas y los lineamientos de acción para abordarlas.
- Identificar las temáticas de mayor preocupación de las/los funcionarias(os), de manera de recogerlas y facilitar el proceso de incorporación a las iniciativas propuestas.

En esta etapa es de gran utilidad formar una comisión que represente a distintos ámbitos de la gestión, junto con funcionarias y funcionarios que representen los intereses del colectivo, para construir la política de desarrollo de recursos humanos.

Algunos de los elementos del Plan de Igualdad de Oportunidades que deben ser utilizados como un respaldo para la construcción de esta política, son aquellos que se refieren a facilitar el acceso y mejorar la posición de la mujer en el mercado de trabajo sobre la base de las siguientes sugerencias:

- Adecuar las capacitaciones de las mujeres a las necesidades del mercado y de su desarrollo laboral.
- Facilitar el acceso al trabajo y hacer compatible la realización de un trabajo con el ejercicio de la maternidad y la paternidad.
- Mejorar la calidad del empleo de las mujeres.
- Sensibilizar a los empleadores para asegurar la incorporación al empleo y al desarrollo de carreras laborales equitativas entre mujeres y hombres.

3.4 PROPUESTAS PARA LA EJECUCION*

- Política de formación.

Se debe generar una política de formación de recursos humanos que contenga los elementos necesarios para el desarrollo de capacidades para la gestión pública de funcionarias y funcionarios incorporando la perspectiva de género, en las áreas de:

- Gestión presupuestaria para una estrategia de igualdad de oportunidades.
 - Relaciones humanas y atención de público.
 - Definición de herramientas para la atención de usuarias.
 - Responsabilidades de dirección y gestión en el análisis y búsqueda de soluciones.
 - Planificación comunal estratégica con perspectiva de género.
 - Elaboración de diagnósticos comunales que incorporen los efectos diferenciales para hombres y mujeres de los distintos problemas sociales.
 - Elaboración de proyectos con perspectiva de género.
 - Políticas de salud con perspectiva de género.
 - Incorporación de la igualdad de oportunidades en la educación.
 - Liderazgo, género y gestión municipal.
 - Atención primaria en violencia intrafamiliar y violencia sexual en el área de seguridad ciudadana.
- Política de regularización de estudios y finalización de estudios técnicos y universitarios que permitan a las mujeres acceder en igualdad de condiciones a puestos de mayor jerarquía.
- Políticas de contratación de personal.
 - Explicitación en los avisos públicos de contratación que las vacantes tanto internas como externas quedan abiertas para hombres y mujeres.
 - Inclusión de mujeres en cargos tradicionalmente masculinos.
 - Eliminación de sesgos sexistas en los procedimientos de reclutamiento y selección.

* Algunas de estas propuestas son de Provoste y Guerrero (1995) y de Coyle (1996).

- Formulación de una Política Municipal de Acción Positiva que establezca el porcentaje de mujeres que ocuparán cargos en los distintos estamentos municipales (directivos, técnicos, administrativos, auxiliares).
- Infraestructura.
 - Adecuación de baños para mujeres y hombres.
- Participación social.
 - Promoción de organización de mujeres trabajadoras del municipio.
 - Difusión en encuentros, charlas y seminarios acerca de las condiciones de trabajo de las funcionarias y funcionarios.
- Responsabilidad compartida del cuidado infantil.
 - Desarrollo de estrategias de cuidado infantil de 0 a 12 años para padres y madres trabajadores(as).
 - Permisos y licencias a ambos cónyuges.
 - Asegurar que esto no influya en las calificaciones.
 - Actividades relevantes, como capacitación en horarios adecuados.
- Clima organizacional y motivación.
 - Incorporación en el sistema de calificaciones de la igualdad de oportunidades al desarrollo de la práctica funcionaria.
 - Generación de premios periódicos de reconocimiento de aquellos funcionarios y funcionarias que integren acciones positivas de igualdad de oportunidades.
 - Participación de funcionarios(as) en eventos regionales, nacionales e internacionales para el intercambio de experiencias en el ámbito de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

Para tener en cuenta

La validación de las políticas requiere de una declaración escrita en un decreto alcaldicio y su integración a la planificación municipal.

3.5 SEGUIMIENTO Y EVALUACION

La declaración escrita antes señalada debe establecer un equipo de seguimiento de procedimientos y evaluación de políticas para medir su efectividad en lograr cambios a corto, mediano y largo plazo. Es importante crear un mecanismo participativo de evaluación que responda a las demandas de todos(as) los/las funcionarios(as) y que se relacione con la evaluación anual de las políticas municipales.

Una declaración escrita de políticas de desarrollo de recursos humanos representa un compromiso de parte de la autoridad local hacia la Igualdad de Oportunidades y permite la exigencia de su cumplimiento.

PARA PROFUNDIZAR

Bibliografía

Coyle, Angela. “Aprendiendo de la Experiencia: El Desafío de la Igualdad de Oportunidades para los ‘90”, Gran Bretaña 1996, Documento de Charla de la autora en CEPAL, enero 1996.

Instituto Nacional de Estadísticas. “Mujeres y Hombres en Chile. Cifras y Realidades”, INE, Santiago, 1995.

Instituto Nacional de Estadísticas. “Mujeres en Chile. Radiografías en Números”, INE, Santiago, 1994.

Provoste, Patricia y Guerrero, Elizabeth. “Igualdad de Oportunidades en el Empleo Municipal”, I. Municipalidad de Santiago, 1995.

Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano. “Las Mujeres y el Acceso a las Políticas Sociales”, CIEPLAN, Santiago, 1992.

SERNAM/PET. “Informe de coyuntura. El Empleo femenino en un nuevo ciclo”, Enero 1994–Agosto 1994, Sernam, Santiago de Chile, 1994.

capítulo

VI

Equidad de género y medioambiente



I Género, medioambiente y calidad de vida

■ En este capítulo se aborda la temática medioambiental, tanto porque es un problema que preocupa –cada vez con mayor fuerza– a la sociedad en su conjunto como porque es una problemática que debiera ser abordada por todas las unidades de gestión municipal, ya que a través de las acciones que se desarrollan en este ámbito se incide directamente en la calidad de vida de la comunidad local.

Por otra parte, hombres y mujeres se han relacionado de manera distinta con los problemas medioambientales debido a sus actividades diferenciadas al interior de la comunidad –influidas por la construcción cultural de lo femenino y lo masculino– y por los efectos, también diferenciados, de estos problemas en cada sexo.

Si bien la relación género y medioambiente merece un acercamiento teórico y práctico para analizar la percepción diferenciada de hombres y mujeres de los problemas ambientales, sus demandas de solución y la evaluación de los efectos de las políticas ambientales ejecutadas, este capítulo se centrará en cómo incorporar la perspectiva de género en la planificación de gestión medioambiental de modo de mejorar la vida cotidiana de todos(as) los/las ciudadanos(as) en el territorio comunal.

Definición

Medioambiente: “El sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural, y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones” (Ley N° 19300 Sobre Bases Generales de Medioambiente en su artículo 2° inciso II). En esta definición queda claro que lo ambiental no se refiere sólo a la compatibilización entre desarrollo económico y preservación de los recursos naturales, sino que por sobre todo se refiere a la calidad de vida de los sujetos.

La calidad de vida sugiere el conjunto de los fenómenos que afectan la cotidianidad de las comunidades, donde se mezclan factores tan diversos como la seguridad ciudadana, el tránsito de las ciudades, la disposición de desechos o la existencia de suficientes áreas naturales, verdes o recreativas. Así, todo lo que compete a los municipios afecta la calidad de vida: si la forma de construir las escuelas usa materiales adecuados, genera luz y aire suficiente, si considera espacios recreativos; si los planos reguladores establecen densidades medianas que no dañen barrios; si los consultorios de salud hacen programas de prevención en salud; si hay educación ambiental; si el territorio compatibiliza las diversas actividades y sus vocaciones a veces divergentes, traslado de población, desplazamiento de fuentes laborales, contaminación atmosférica y acústica, utilización de materiales tóxicos en la construcción, deforestación, erosión de suelos agrícolas, instalación de proyectos industriales en áreas turísticas, etc. (Valenzuela, 1999). Los problemas ambientales se vinculan, entonces, directamente a la vida cotidiana de los ciudadanos.

Los mecanismos de gestión ambiental son muy variados, incluyendo la formulación de políticas, la dictación de normas, la institucionalidad, la elaboración de diagnósticos, la formulación de programas, la asignación de recursos financieros, la fiscalización, la sensibilización pública y la participación ciudadana. Por ello no basta con la

voluntad de los organismos estatales o de los empresarios para resolver los problemas ambientales: se requiere también de la participación activa de la ciudadanía.

Para tener en cuenta

Despertar la motivación de las personas por los problemas ambientales requiere del diseño y ejecución de acciones concretas encaminadas a ello. En el caso de las mujeres, las estrategias de sobrevivencia desarrolladas por éstas en las últimas décadas en América Latina se han plasmado en la creación de organizaciones con un carácter territorial y enfocadas a la realización de acciones para mejorar la calidad de vida de su núcleo familiar inmediato. El tema ambiental puede aparecer como una continuidad de aquello si se lo entiende relacionado a temas tradicionales de mejoramiento de la calidad de vida, desde el saneamiento básico hasta el establecimiento de áreas verdes en los barrios.

II Los mecanismos legales y las funciones del municipio en la gestión medioambiental

2.1 DISPOSICIONES GENERALES

Con la finalidad de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas, las municipalidades tienen dos tipos de funciones, privativas y no privativas. Las primeras son aquellas que sólo las municipalidades están llamadas a cumplir, de modo excluyente a toda otra autoridad. El tema ambiental aparece dentro de las no privativas, ya que son innumerables los órganos del Estado competentes en la materia.

Así, la legislación municipal define, en su art. 4º, letra b) que las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar –directamente o con otros órganos de la administración del Estado– funciones relacionadas con la salud pública y la protección del medioambiente.

En el art. 5º inciso tercero, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) plantea que, “sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medioambiente, dentro de los límites comunales”.

En el art. 19º, letra c) se define que “la unidad encargada de desarrollo comunitario tendrá como función específica, la de proponer y ejecutar, dentro de su ámbito y cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con salud pública, protección del medioambiente, educación y cultura, capacitación laboral, deporte y recreación, promoción del empleo, fomento productivo local y turismo”.

En el art. 20º, letra c) se define que “a la unidad encargada de obras municipales corresponderá aplicar normas ambientales relacionadas con obras de construcción y urbanización”.

Aún cuando la LOCM contempla la protección del medioambiente dentro de las funciones específicas de la unidad encargada de Desarrollo Comunitario y de Obras municipales, es posible –en la medida que se amplía el concepto de medioambiente y se adopta la noción de “calidad de vida”– incorporar a todas las áreas de acción municipal en el desarrollo de iniciativas en este ámbito temático, en particular a las unidades de aseo y ornato, tránsito y transporte público y Secretarías de Planificación Comunal.

2.2 EL PLAN REGULADOR COMUNAL

La normativa vigente determina distintos instrumentos de planificación para la regulación del espacio territorial urbano y rural la cual, en el nivel comunal, se traduce en la exigencia de elaborar un Plan Regulador Comunal.

Este plan tiene una particular incidencia sobre la regulación de la utilización del espacio lo cual, a su vez, tiene efectos sobre las consideraciones territoriales de las regulaciones ambientales. De este modo, se constituye como un instrumento muy importante para la gestión ambiental local, nivel donde la comunidad tiene una participación más directa.

Objetivo fundamental del Plan Regulador: Promover, guiar y orientar las diversas actividades (industrial, comercial, habitacional, agrícola, construcción, transporte, salud, educación, etc.) que se pudieran llevar a cabo dentro de los centros poblados del territorio comunal de modo de generar relaciones armónicas entre esas actividades y los habitantes, es decir, lograr que se desarrollen y progresen de manera ordenada, eficiente, segura y en equilibrio con el medioambiente (Espinoza, 1997).

Se han vertido opiniones respecto a la conveniencia de crear en el futuro una unidad de desarrollo urbano independiente de la Dirección de Obras Municipales, encargada de la función de planificar, distinguiendo a quien hace la norma de quien la aplica. Otros prefieren radicar la función de proponer el Plan Regulador en la SECPLA, entendiendo que dicha función corresponde a una actividad integral que se relaciona directamente con el Plan de Desarrollo previsto para la comuna (Abogabir, 1995).

III Situación actual del trabajo medioambiental en los municipios

Los objetivos generales del Plan son:

- a. Proteger el medioambiente para asegurar condiciones mínimas de habitabilidad, es decir, conservar o preservar cuando corresponda el patrimonio ambiental de la comuna, a favor de la calidad de vida de sus habitantes.
- b. Determinar áreas homogéneas con ventajas comparativas para los usos de suelos urbanos aprovechando al máximo los tipos de suelos existentes y las construcciones o actividades que en ellos se desarrollan.
- c. Optimizar las relaciones urbanas mediante el mejoramiento de la accesibilidad física, lo que se refiere a mejorar la infraestructura vial que posee la comuna conectando así los diferentes sectores, ya sea entre ellos o con los de otras comunas.
- d. Lograr una adecuada zonificación del territorio, lo que se traduce en un aumento de la productividad de la comuna al focalizar las diversas actividades en ciertos lugares especialmente orientados para su desarrollo, mejorando así aspectos tales como la capacidad de control y fiscalización por parte del municipio, la calidad de vida de las personas al reservar zonas de uso exclusivo para la vivienda y la intensificación del uso del suelo, evitando así el crecimiento exagerado de la ciudad (Espinoza, 1997).

Para tener en cuenta

La participación ciudadana permite potenciar los planes reguladores, por lo que pasan de ser instrumentos de gestión realizados por unos pocos a reflejar las necesidades de la comunidad con relación a la protección del medioambiente y el mejoramiento de la calidad de vida.

3.1 UNIDADES MUNICIPALES DE MEDIOAMBIENTE (UMMA)

La problemática ambiental es multidisciplinaria, abarca diversos ámbitos que caen bajo la responsabilidad de distintas unidades municipales. Es posible afirmar que todas las funciones municipales debieran tener un componente ambiental (Abogabir, 1995).

La Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medioambiente otorga nuevas funciones y atribuciones a las municipalidades, las que difícilmente podrán ser asumidas por éstas, a menos que desarrollen una estructura orgánica adecuada para dichos fines.

Las 334 municipalidades que existen en Chile presentan problemas ambientales extremadamente diferentes, ya sea en términos geográficos o de recursos –tanto los de capacidad técnica (personal especializado), financieros y de infraestructura– así como

también respecto de sus necesidades y requerimientos. Esto produce una gran heterogeneidad de estructuras internas en los municipios, por lo que la creación y el funcionamiento de una Unidad de Medioambiente también varía entre ellos.

De acuerdo al cuestionario de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) (realizado entre octubre de 1994 y marzo de 1995), sobre la existencia de Unidades Municipales de Medioambiente, la dependencia de éstas dentro de la estructura municipal, y sus actividades, de las 162 municipalidades que respondieron sólo 61 municipalidades (el 38% de las que respondieron) afirmaron tener una UMMA. Sin embargo, el 50% de las municipalidades no contestó el cuestionario. Si se presume que una no-respuesta corresponde a la falta de una UMMA, el porcentaje de municipalidades que cuenta con ella es aún menor al citado.

Las respuestas recibidas dan cuenta de que la ubicación de la UMMA dentro de la municipalidad varía. De las 61 UMMA, 22 (36%) dependen directamente de la Dirección de Desarrollo Comunitario, 12 (19%) de la SECPLA, 10 (16%) de Aseo y Ornato, 7 (13%) de Obras Municipales y 10 (16%) de otras dependencias, incluyendo el Administrador Municipal, Contraloría, Salud, o de una Comisión Comunal específica sobre el tema.

De las 61 UMMA existentes, la gran mayoría realiza actividades de sensibilización y educación ambiental. Las demás acciones se relacionan estrechamente con su dependencia dentro de la estructura orgánica. Aquellas UMMA que dependen de Aseo y Ornato, Obras o SECPLA tienden a ocuparse de la recolección de los residuos sólidos y de las áreas verdes, de los problemas de urbanismo o de la planificación global, respectivamente.

La ubicación de la UMMA dentro del organigrama municipal es un dato de importancia puesto que manifiesta la orientación del enfoque dado por las autoridades al tema ambiental y el tipo de decisiones en el que intervienen en el municipio.

Es sumamente diferente el perfil de la UMMA según si está radicada en la Dirección de Desarrollo Comunitario o Aseo o en Obras o SECPLA. Esta diferencia en el perfil de la UMMA se debe a diferencias de formación profesional, ya que –por ejemplo– mientras para los profesores el principal objetivo es la educación y toma de conciencia colectiva sobre el cuidado del medioambiente, para los arquitectos o geógrafos, las actividades relevantes son las relacionadas a la planificación del territorio con un criterio ambiental, y para los profesionales de las ciencias biológicas o médicas, éstos radican en las actividades de zoonosis o higiene ambiental.

3.2 DIFICULTADES PARA LA GESTION DE LAS UMMA

En general, los problemas percibidos por los municipios no guardan relación con las actividades que realizan las UMMA y esto es debido a la falta de recursos apropiados y al hecho de que, en ciertos casos, su solución es competencia de otras instancias estatales.

IV Propuestas de planificación de la política ambiental municipal desde una perspectiva de género

Las principales deficiencias de las UMMA están relacionadas con:

- Falta de atribuciones operativas y de decisión de el/la funcionario/a designado/a para hacerse cargo de la UMMA. Esto se debe a que en la mayoría de las municipalidades no están claras las atribuciones porque las UMMA no existían al momento de redactarse los reglamentos de funcionamiento interno y pocos de ellos han sido modificados.
- Falta de recursos humanos y materiales; en general, esto se traduce en falta de presupuesto. Muchas de estas oficinas no cuentan con inspectores ambientales para controlar las emisiones contaminantes o detectar posibles infractores a las ordenanzas ambientales de la comuna por falta de recursos.
- Su trabajo se desarrolla básicamente aislado y está desconectado del resto de las estructuras municipales. Esto se debe a que al ser una estructura nueva dentro del organigrama de la municipalidad todavía no se han creado mecanismos de coordinación al interior, existe un cierto recelo por las direcciones ya existentes en delegar responsabilidades a la UMMA y, al no tener rango de dirección, las otras direcciones no las consideran para acciones conjuntas.
- La relevancia de las actividades sobre gestión ambiental, en la medida que es una función no privativa, depende de la voluntad política del Alcalde.

■ La incorporación de las variables ambientales en el Plan de Desarrollo Comunal en todos sus proyectos adquiere gran relevancia para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Para que ello ocurra, es necesario realizar un trabajo de sensibilización al interior de los municipios para que los/las funcionarios(as) incorporen los problemas ambientales que sufren los habitantes de la comuna.

Para tener en cuenta

La planificación con perspectiva de género diferencia las situaciones que viven hombres y mujeres, observa los efectos diferenciados de las políticas estatales y busca soluciones en conjunto con los hombres y mujeres de la comunidad. Desde esta perspectiva, al planificar políticas ambientales, es necesario considerar que los efectos de los problemas medioambientales son mayores para las mujeres. Un nítido ejemplo de ello es que la contaminación atmosférica, aun cuando afecta en igual medida a hombres y mujeres en términos de su salud física individual, a las mujeres les provoca una sobrecarga de trabajo por el aumento del tiempo y del esfuerzo dedicado al trabajo doméstico y al cuidado de la salud familiar.

Los conocimientos, puntos de vistas, criterios, y experiencias de las mujeres tienen que ser recuperados y considerados para producir cambios en los procesos de toma de decisiones tanto en el diseño como en la ejecución y evaluación de los proyectos ambientales.

4.1 DIAGNOSTICO AMBIENTAL

Un diagnóstico en esta área requiere de la recopilación y análisis de información al menos en los siguientes ámbitos locales:

- Características generales de la comuna (ubicación, áreas verdes, zonas industriales o agrícolas, pavimentación e iluminación, etc.).
- Población (densidad, distribución por sexo, situación económica de hombres y mujeres, jefaturas de hogar de mujeres, perfil de salud desagregado por sexo).
- Vivienda (características generales de las viviendas, asentamientos precarios, hacinamiento, independencia espacial de la pareja al interior del hogar, calidad de servicios higiénicos, disposición de agua potable, etc.).
- Infraestructura urbana (locales públicos, tipo de transporte, vías de tránsito, distribución espacial de escuelas y centros comunitarios, etc.).
- Infraestructura de servicios de salud públicos y privados (hospitales, consultorios, postas, centros médicos, etc.).
- Situación organizacional (tipos de organizaciones existentes en la comuna: juntas de vecinos, centros de madres, voluntariado, organizaciones sociales de salud, grupos ambientalistas, organizaciones de mujeres, grupos de iglesias, organizaciones de trabajadores(as), grupos juveniles, etc.).
- Ordenanzas municipales (de participación, ambientales y otras que afecten esta área de trabajo).
- Catastro de denuncias medioambientales más frecuentes, distinguiendo quiénes las hacen (hombres o mujeres) y a quiénes afecta (diferenciando también por sexo) el problema denunciado.
- Catastro de los recursos profesionales y técnicos existentes en la comuna con el objetivo de influir en que incorporen una concepción ambiental en su actividad particular, así como involucrarlos como agentes impulsores de una comuna sustentable.

A partir del diagnóstico realizado, se identifican los problemas ambientales y se definen los que se abordarán durante el período de ejecución del plan.

En cuanto a la asistencia técnica, la municipalidad debe hacer un catastro de los recursos profesionales y técnicos existentes en la comuna con el objetivo de influir para que incorporen una concepción ambiental en su actividad particular, así como involucrarlos como agentes impulsores de una comuna sustentable a través de la oficina de medioambiente.

4.2 DEFINICION DE PRINCIPALES PROBLEMAS

En la medida que todas las actividades humanas conllevan impactos ambientales positivos o negativos, al definir políticas ambientales es indispensable determinar criterios que permitan definir los principales problemas a ser abordados en un período determinado. Entre estos criterios, el de grado de impacto del problema sobre la salud física y/o psíquica de los miembros de la comunidad es de gran relevancia.

Para la definición de los problemas se requiere considerar la opinión de hombres y mujeres de la comunidad. Esta opinión es posible recogerla en un lapso no superior a dos meses, a través del procedimiento que proponemos u otro.

Priorización participativa de problemas ambientales: una propuesta operativa

- Convocar a la comunidad organizada o a sus representantes para dar cuenta de los resultados del diagnóstico realizado*. En esta convocatoria es central la heterogeneidad de los grupos convocados y la representación paritaria de los grupos u organizaciones que recogen las problemáticas de las mujeres.
- Presentar la sistematización de los problemas detectados.
- Acordar criterios para priorizar los problemas.
- Con estos problemas y estos criterios, se define un plazo en el cual los representantes deben reunirse con sus representados y definir un número pre-determinado de problemas priorizados por su organización.
- Se realiza un segundo encuentro en el cual se aúnan las prioridades de las distintas organizaciones.
- Se acuerdan los problemas a enfrentar de acuerdo a las posibilidades municipales y comunitarias.

4.3 DISEÑO DE ESTRATEGIAS AMBIENTALES MUNICIPALES Y EJECUCION

Al diseñar estas estrategias es necesario considerar la realización de tres tipos de acciones hacia y con la comunidad:

- Sensibilización y denuncia: este tipo de acciones permite comprometer tanto al municipio como al conjunto de la comunidad con la realización de acciones para la solución del problema.
- Acciones directas que permitan mitigar o solucionar el problema.
- Capacitación y educación de modo de promover conductas de cuidado ambiental y de prevenir conductas de riesgo. El desarrollo de programas educativos dentro de las mallas curriculares de la educación básica, media y diferencial, permite incorporar nuevas conductas en las nuevas generaciones.

En la etapa de ejecución es importante mantener la incorporación de la comunidad en las distintas acciones, esto es, no convocar a las organizaciones sólo para la elaboración del diagnóstico sino que mantener el trabajo concertado al desarrollar las iniciativas acordadas. Esto permite acrecentar el compromiso de los/las destinatarios(as) de la gestión municipal en el área mediambiental con las soluciones implementadas.

La construcción social de género provoca que sean las mujeres las que mayoritariamente circulan y desarrollan sus principales actividades en la comuna, por lo que son las que poseen una visión más realista de las necesidades de la comunidad y que actúan para resolverlas frente a distintas instancias municipales.

En la práctica, ellas son las que dialogan con el municipio planteando demandas y/o haciendo propuestas concretas. Asumir este conocimiento desarrollado por las muje-

* El diagnóstico, de acuerdo a lo planteado en el capítulo 3, debe ser realizado participativamente.

res implica cambiar la percepción acerca de que son sólo “quejas de las mujeres” las demandas de ellas al municipio y pasar a considerarlas información valiosa acerca de los requerimientos de la comunidad para el mejoramiento de su calidad de vida. Esto cambia el supuesto de que son los hombres los más interesados en resolver los problemas de urbanización y desarrollo comunal, y revalorar el rol de las mujeres en este ámbito.

Algunos ejemplos de acciones directas frente a problemas específicos en el ámbito medioambiental que competen a determinadas unidades dentro del municipio son:

• Problema:	• Falta de señalización adecuada en calles y cruces.
• Consecuencias:	• Produce entornos inseguros, especialmente para el desplazamiento peatonal, haciéndose más crítico en los alrededores de lugares de alta circulación, como escuelas, centros de salud, centros comerciales, ferias y en los cruces de vías férreas, carreteras o calles de alta circulación vehicular.
• Unidad o personas competentes:	• La solución de este problema compete a la Unidad de Transporte y Tránsito Público, y quienes con mayor claridad visualizan estos problemas (porque son quienes circulan por la comuna) son las mujeres.
• Algunas alternativas de solución:	<ul style="list-style-type: none"> • Algunas acciones que puede desarrollar esta Unidad son: <ul style="list-style-type: none"> – Asistencia técnica a centros de padres y apoderados para la creación de entornos más seguros alrededor de las escuelas. – Generar instancias regulares de interlocución con las juntas de vecinos para priorizar: <ul style="list-style-type: none"> » la instalación de medidas de seguridad vial » recorridos de locomoción colectiva » dirección del tránsito de las calles

<ul style="list-style-type: none"> • Problema: 	<ul style="list-style-type: none"> • Contaminación atmosférica al interior de las viviendas.
<ul style="list-style-type: none"> • Consecuencias: 	<ul style="list-style-type: none"> • Esto perjudica principalmente a las mujeres y a los niños y niñas, por su mayor permanencia en el hogar y por las tareas a cargo de éstas como son la manipulación de alimentos, de productos de limpieza o pesticidas, así como el uso de fuentes de energía contaminantes, la mala ventilación de las casas y el manejo de la basura.
<ul style="list-style-type: none"> • Unidad o personas competentes: 	<ul style="list-style-type: none"> • Este problema compete a las unidades de Desarrollo Comunitario (porque tiene a cargo todas las funciones ligadas a higiene ambiental, tales como prevención, protección y fomento de la salud con relación al medioambiente), de Aseo y Ornato (porque debe preocuparse del retiro oportuno de la basura), de Obras Municipales (porque debe velar por el cumplimiento de normas de ventilación en la construcción de las viviendas, de pavimentación de calles y pasajes para evitar el polvo en suspensión, etc.), las Corporaciones de Salud y Educación, etc.
<ul style="list-style-type: none"> • Algunas alternativas de solución: 	<ul style="list-style-type: none"> • Dar asistencia técnica que permita crear conciencia y cambiar conductas en la población para evitar los problemas antes mencionados. • Generar instancias de diálogo que recojan las necesidades en este ámbito (especialmente de las mujeres y de los niños y niñas) para entregar las soluciones adecuadas (modelos educativos, de gestión ambiental, de necesidades de la vivienda, etc.).

• Problema:	• Deficiencias en la infraestructura sanitaria.
• Consecuencias:	• Esto provoca problemas en la salud de la población debido, por ejemplo, a la emanación de gases por aguas servidas producto de canalizaciones abiertas, inadecuados alcantarillados sanitarios, etc.
• Unidad o personas competentes:	• Estos problemas competen a obras municipales.
• Algunas alternativas de solución:	<ul style="list-style-type: none"> • A ello se suma la necesidad de incorporar conductas de cuidado del agua y mejoramiento de las instalaciones de infraestructura sanitaria, para lo cual se requiere generar: <ul style="list-style-type: none"> – Programas de asistencia técnica a la población (en coordinación con el departamento de desarrollo social y/o comunitario) que incorporen, por ejemplo, cursos de gasfitería a mujeres, lo que permite abordar el problema del cuidado del agua. – Instancias regulares de interlocución con las juntas de vecinos para planificar la construcción de instalaciones sanitarias y desagües y las obras de defensa y de servicio de terreno.

• Problema:	• Falta de información en la población acerca de sus posibilidades de prevenir o mitigar problemas ambientales.
• Consecuencias:	• Esto provoca dispersión de las acciones, ineficiente uso de recursos municipales, desaprovechamiento de las potenciales capacidades de gestión ambiental de la comunidad organizada y de los posibles apoyos y gestiones provenientes del sector privado de la comuna.
• Unidad o personas competentes:	• Dirección de Desarrollo Social y/o Comunitario.
• Algunas alternativas de solución:	<ul style="list-style-type: none"> • Le corresponderá coordinar acciones con las instancias municipales pertinentes destinadas a entregar información a la comunidad sobre las posibilidades que cada actor tiene de intervenir en el medioambiente. La municipalidad debe crear las condiciones para que la ciudadanía asuma su co-responsabilidad en el cuidado del medioambiente. En este contexto adquiere relevancia el fomentar el acceso de las mujeres a la información y promover sus aptitudes de participación en el mejoramiento de su calidad de vida.

4.4 EVALUACION

Para evaluar el avance de las políticas ambientales en el ámbito municipal se requiere desarrollar acciones de monitoreo o seguimiento que permitan ir corrigiendo en el momento preciso los impactos ambientales de los proyectos desarrollados, recogiendo la opinión de los diversos actores involucrados y sistematizando la experiencia de modo de ir generando nuevos programas.

Es indispensable realizar evaluaciones periódicas del cumplimiento de las variables ambientales consignadas en el PLADECO, en las cuales participen las organizaciones e instancias de la comuna involucradas en su diseño.

Para tener en cuenta

La evaluación participativa de los mismos protagonistas puede proveer valiosas lecciones para el diseño y réplica del proyecto, tanto en la comuna como en otros municipios del país. En este sentido, es importante incorporar estos resultados en la memoria anual de las acciones del municipio y que ésta llegue al conjunto de los ciudadanos y ciudadanas.

PARA PROFUNDIZAR

Bibliografía

Abogabir, Ximena y otros. “Gestión Ambiental Municipal”, Serie Manuales Didácticos N° 5, Asociación Chilena de Municipalidades, Santiago, 1995.

Espinoza, Guillermo A. “Participación ciudadana y gestión ambiental: conceptos, importancia y aplicaciones”, Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Reunión de Trabajo: El rol de la participación pública en el desarrollo y la superación de la pobreza en el marco de la Cumbre de las Américas, Participa, noviembre, 1997.

Valenzuela, Esteban. “La corresponsabilidad para un municipio por la calidad de vida”, Ponencia introductoria, 6° Encuentro Científico sobre el medioambiente, 6–8 enero, 1999, Campus Oriente, Pontificia Universidad Católica.