







**Las mujeres en los presupuestos participativos.**  
Reflexiones en torno a las experiencias de  
Montevideo, Porto Alegre y Recife.

**Autoras:** María Bonino/Silvana Bruera

**REPEM**

Red de Educación Popular  
Entre Mujeres de América  
Latina y el Caribe

Acevedo Díaz 1600/Apto. 1002  
11200 Montevideo - Uruguay  
Telefax: (5982) 403 0599 / 408 0089  
E-mail: repem@repem.org.uy  
Página web: www.repem.org.uy

**Coordinadora General:**

Ximena Machicao Barbero

**Coordinación general del trabajo:**

Paz Alonso

**Edición, diseño de  
portada y páginas interiores:**

Mariano Arbelo

Para la realización de este trabajo  
se contó con el apoyo de

**UNIFEM/Conosul.**

Para la realización de  
la publicación se contó con el apoyo de  
**Heinrich Böll Stiftung (HBS)**  
de Alemania.

Montevideo, diciembre de 2005

# CONTENIDO

|                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Presentación</i> .....                                                                                      | 7  |
| Introducción.....                                                                                              | 9  |
| <b>I</b> - Procesos de descentralización y presupuestos participativos.....                                    | 11 |
| <b>II</b> - Algunas características de la participación de las mujeres en los presupuestos participativos..... | 25 |
| <b>III</b> - Avances y desafíos para las mujeres en los presupuestos participativos.....                       | 41 |
| <b>IV</b> - Desafíos para la equidad de género en los presupuestos participativos.....                         | 55 |



## PRESENTACIÓN

Para la Red de Educación Popular entre Mujeres - REPEM -, el tema de los Presupuestos Participativos (PP) desde un enfoque de género, ha sido parte de una de sus preocupaciones programáticas importantes en la tarea de ir desentrañando el uso del gasto público en relación a las demandas y las necesidades de las mujeres y su participación en la gestión municipal.

Como bien señalan las autoras del presente trabajo "modificar y rediseñar los procesos de elaboración de presupuesto seguramente pone en cuestión aspectos básicos de la cultura organizacional del municipio, remueve hábitos y prebendas, rutinas y beneficios", en la compleja tarea de democratizar la gestión municipal en beneficio de las carencias más sentidas de la población, al mismo tiempo que nos pone ante el desafío de responder a la pregunta, si la puesta en marcha de estos procesos contribuyen al ejercicio de la ciudadanía autónoma de las mujeres en el marco de una cada vez mayor descentralización e institucionalización política de los gobiernos locales.

El trabajo de exploración realizado en Porto Alegre, Recife y Montevideo y los resultados obtenidos nos convoca a reflexionar una vez más sobre el tema de los presupuestos participativos, sus alcances, limitaciones y principales desafíos para la construcción de una democracia más equitativa que ayude a saldar la deuda que la sociedad aún tiene para acortar las brechas de desigualdad e iniquidad históricamente construidas en relación a las mujeres y su participación con poder de decisión en los espacios públicos y políticos.

Queremos agradecer a las personas entrevistadas de los Municipios de Porto Alegre, Recife y Montevideo por habernos entregado valiosa información y colaborado de manera generosa con el presente trabajo. A Iliana Pereyra, Silvana Pissano y a Clair Ribeiro por el trabajo de campo realizado. A las autoras María Bonino y Silvana Bruera por la sistematización y las reflexiones que presentan en un trabajo en proceso que debemos continuar hacia adelante, con el objetivo de contribuir a esclarecer la efectiva participación de las mujeres en la formulación de los presupuestos participativos y la incidencia que estos tienen en la mejora de su calidad de vida y en las oportunidades que generan para potenciar la participación política y social de las mujeres en los gobiernos municipales. A Paz Alonso de REPEM por la coordinación general del trabajo, a Ana Falú, Directora Regional de UNIFEM Conosur por su invaluable apoyo a todo el proceso de exploración,

sistematización y análisis comparativo, y finalmente a HBS por contribuir a la publicación de este esfuerzo.

**Ximena Machicao Barbery**  
Coordinadora General de REPEM

# LAS MUJERES EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS REFLEXIONES EN TORNO A LAS EXPERIENCIAS DE MONTEVIDEO, PORTO ALEGRE Y RECIFE

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este estudio es realizar una reflexión en torno a la participación de las mujeres en tres ciudades latinoamericanas que implementan mecanismos de participación en la elaboración de sus presupuestos locales. Los llamados presupuestos participativos (PP) que se originan en la ciudad de Porto Alegre se han desarrollado en muchas ciudades del continente así como en algunas ciudades europeas, y son considerados en general una herramienta de democratización de la gestión municipal. Existen diversos estudios que dan cuenta de sus características, de sus logros y también de sus limitaciones.

Desde el lado de los estudios de género existe también un conocimiento acumulado en torno a las ricas y variadas experiencias de organizaciones de mujeres que se han movilizadas a nivel territorial a lo largo de las últimas décadas en torno a la demanda y satisfacción de sus necesidades. Estos estudios analizan críticamente estas experiencias polemizando en torno a si han significado un avance para el desarrollo de su ciudadanía y autonomía o si han significado una extensión hacia el ámbito comunitario de sus roles tradicionales en tareas no remuneradas.

Sin embargo no existen aún evaluaciones en el continente en cuanto a la participación de las mujeres en los PP a nivel local que den cuenta de las características de esta participación y de qué tanto ésta las ha beneficiado. Este trabajo intenta contribuir a una reflexión en este sentido, a partir de los procesos en Porto Alegre, Recife y Montevideo. Puede considerarse un estudio exploratorio que profundiza en algunas hipótesis en relación al tema y sobre las cuales sería importante indagar en futuras evaluaciones o investigaciones.

Para elaborarlo se contó con el trabajo realizado previamente por REPEM en las tres ciudades, que consistió en un conjunto de entrevistas a diferentes actores. En Porto Alegre se entrevistó a 8 funcionarios/as con

responsabilidades en distintos cargos del PP -tanto del gobierno anterior como del que acaba de comenzar- así como a 11 integrantes de emprendimientos productivos vinculadas a espacios del PP. En Recife se realizaron 13 entrevistas a funcionarios/as de alto nivel de las Secretarías de la Prefectura, fundamentalmente vinculadas a las Áreas de la Mujer, a integrantes del ámbito académico, de ONGs y de organizaciones barriales vinculadas al PP. En Montevideo se entrevistó un total de 18 personas: entre funcionarios/as de jerarquía del Municipio, académicas, integrantes de Comisiones Zonales de Mujeres, e integrantes de emprendimientos económicos. Este trabajo estuvo a cargo en Porto Alegre de Clair Ribeiro, en Recife de Iliana Pereyra y en Montevideo de Silvana Pissano. Para Recife y Montevideo se realizaron además Informes que analizan el trabajo realizado.

En un primer apartado se identifican las características centrales de los procesos de descentralización y del PP en las 3 ciudades: sus órganos de toma de decisión, los procedimientos que se siguen, así como datos referidos a sus competencias. Asimismo, se plantean algunos ejes centrales de discusión en torno a este tipo de proceso, así como algunas hipótesis en cuanto a los avances que pueden significar para la profundización de la democracia y el avance de las ciudadanías.

En un segundo apartado se analiza, a partir de la información proporcionada por los estudios locales, las características que ha asumido la participación de las mujeres en estos procesos: cuánto y dónde participan, qué ayuda o dificulta ésta participación, qué demandas y propuestas levantan, qué mecanismos usan para impulsarlas. Se busca realizar una vez descritos los procesos en cada ciudad, una comparación entre éstos de manera de identificar los elementos más proclives a considerarse favorecedores de los mismos.

Un tercer apartado busca identificar avances y dificultades en torno a la participación de las mujeres en los PP. Para esto se plantea el marco desde el cual se valorarán las experiencias en las tres ciudades: qué tanto éstas han contribuido al desarrollo de los derechos ciudadanos, mayor autonomía y aumento de activos de las mujeres que participan. Se busca asimismo interpretar los avances o dificultades a partir de las características de los procesos. Por último se intenta un balance de las tres experiencias así como extraer algunas recomendaciones más generales en relación al fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres a través de estos instrumentos de participación local.

## I. PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Las ciudades se han visto empujadas a jugar un rol de primera línea en los últimos años, y en ese proceso han resultado de interés tanto para los debates políticos como académicos; espacio para las investigaciones y para las acciones concretas. La importancia de las ciudades y sus gobiernos parecen ir de la mano del creciente retiro del Estado Nacional que, desde los años 80, ha ido suprimiendo medios, funciones y servicios. Es un lugar común referir como factores coadyuvantes a la crisis estructural, las políticas de ajuste, y la Reforma del Estado. Pero es necesario reiterar las circunstancias en las que se origina este fenómeno en América Latina, para afirmar que no es sólo desde allí que se podría explicar su desarrollo posterior.

Parecería que el rumbo que han adquirido estos procesos en algunas ciudades también responde a la experiencia y organización de movimientos que formulan nuevos códigos, construyen nuevas identidades e impulsan propuestas alternativas, insertos aún en contextos autoritarios. La referencia al territorio es, precisamente allí, una clave. Algunas de esas "nuevas" formas organizativas parecen ser de proximidad; el refugio barrial o el cobijo comunitario resultan apropiados para su desarrollo o su conservación.

La apertura democrática y los procesos de re-institucionalización fundamentalmente en el cono sur no cumplieron con las expectativas que levantaron, y posiblemente sumaron al descrédito de un Estado Nacional que se percibía como inoperante. En ese contexto las ciudades y los municipios se van transformando en espacios compensadores de los déficit que provoca el Estado Nacional. Pero también se van asumiendo como espacios para la formulación e implementación de propuestas de alternativas. Los gobiernos locales se van configurando como ámbitos de interés para diferentes sectores políticos y sociales.

La desconcentración de los servicios y la descentralización político-administrativa, que adquirieron formas y contenidos muy diversos a lo largo de América Latina, impusieron a los municipios nuevos desafíos. En los años 90 eran muchas y variadas las experiencias que se llevaron adelante con signos muy diferentes. En varios de estos procesos se integraron canales de participación ciudadana, pero desde concepciones diversas.

Para algunos investigadores la descentralización constituye "el medio más adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales", y es considerada como una nueva redistribución del poder político<sup>1</sup>. Para otros conlleva el peligro de caer en deformaciones tecnocráticas o administrativistas, o resultar "espúrea"<sup>2</sup> en término de intereses. A lo largo de estos años se ha comprobado que la descentralización no es en sí misma una fuente de democratización, como tampoco lo es la convocatoria a cualquier tipo de participación.

En este sentido, son variados los estudios sobre la participación de las mujeres y de sus organizaciones en los procesos de descentralización. Sabemos más sobre cómo y por qué se organizan las mujeres en los espacios locales; también hemos podido ver cómo formulan sus demandas, cuáles son y qué implican para el desarrollo de su condición ciudadana. Se ha podido constatar que la integración a los colectivos cambia progresivamente la visión de las mujeres sobre sus derechos, su proyecto de vida, etc. El seguimiento de muchas de las iniciativas o actividades de las mujeres en el espacio local ha permitido ver el desarrollo de liderazgos, así como identificar algunos factores favorecedores del empoderamiento. Sin embargo, otros estudios muestran que la integración de las mujeres puede operar como puente hacia la familia; instrumentalizar su participación a través de un trabajo no remunerado y en torno a actividades "hacia los demás"; o puede municipalizarse. Por esto podemos afirmar que, desde los intereses de género, no todas las propuestas de participación habilitan el ejercicio pleno de la ciudadanía, ni propician la autonomía de las mujeres.

Son pocos los estudios que investigan los impactos diferenciados (entre mujeres y hombres) de las políticas locales. Carecemos -casi completamente- de evaluaciones sobre las inversiones que realizan los municipios en acciones y programas que tienen en consideración a las mujeres y sus necesidades. En el terreno de los Presupuestos sensibles al género<sup>3</sup> contamos con más recomendaciones que trabajos empíricos. Por último, en torno a una de las importantes herramientas democratizadoras como el Presupuesto Participativo, no hay evaluación de los logros de las mujeres.

## **1.- Los Presupuestos Participativos**

Al referir al Presupuesto Participativo (PP), indudablemente, se piensa en el modelo creado en Brasil, y más precisamente en el proceso de Porto

<sup>1</sup> Borja, Jordi. "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado". En Borja, J. (Comp) "Descentralización del Estado". ICI, FLACSO, CLACSO, Santiago de Chile, 1987.

<sup>2</sup> Coraggio, J. L. "Las dos corrientes de la descentralización en América Latina". Cuadernos de CLAEH, N° 56, 2ª serie, año 16, N° 1, Uruguay, 1991.

<sup>3</sup> Ver: [www.presupuestoygenero.net/unfpa2](http://www.presupuestoygenero.net/unfpa2)

Alegre donde se realiza la primera experiencia. Los mecanismos han ido modificándose pero algunos de los principios básicos de este modelo conservan aún su impronta inicial. El PP ha sido adoptado por otras ciudades de Brasil, como Belem (capital del Estado de Pará) y Belo Horizonte (capital de Minas Gerais); también en Recife. También se integraron en ciudades de toda América Latina, y capitales como Santiago, Bs. As., etc.

El principal objetivo del PP es capturar de manera directa las necesidades y aspiraciones de la población. A lo largo de los largos años de implementación, el modelo también se propone como un mecanismo de participación social que permite a la población conocer su presupuesto local y tomar decisiones sobre él, involucrándose en qué y cómo se gasta, interviniendo en la determinación de las prioridades, y también el control de la ejecución.

Se sostiene que "la principal riqueza del Presupuesto Participativo es la democratización de la relación del Estado con la sociedad. Esta experiencia rompe con la visión tradicional tecnocrática populista o clientelista de la política, en la que la participación se limita al voto (...) con el Presupuesto Participativo, en cambio, el ciudadano normal se convierte en protagonista activo de la gestión pública. (...) Otra contribución universal del Presupuesto Participativo ha sido la creación de una esfera pública no estatal que permite a la sociedad controlar al Estado."<sup>4</sup> .

El PP logra insertar mecanismos de democracia directa en un área extremadamente restrictiva. Interpela a la democracia representativa -por resultar insuficiente- y convive con ella. La propuesta moviliza muchos aspectos: los institucionales, fundamentalmente porque es una herramienta que acorta la distancia con la gente, pero también porque establece compromisos económicos y políticos que la institucionalidad debe asumir. El proceso moviliza aspectos sociales, principalmente en términos de oportunidades; habilita la creación de lazos, redes y organizaciones. Y por último, parece como si de alguna forma resignifica el "hacer política", devolviéndole algo del prestigio perdido.

<sup>4</sup> De Souza, Ubiratan. "La Experiencia de Porto Alegre". En [www.ed-serbal.es/res/res.htm](http://www.ed-serbal.es/res/res.htm)

## **2.- La experiencia de Porto Alegre**

Porto Alegre tiene aproximadamente 1.400.000 habitantes y es la Capital del Estado de Rio Grande do Sul. Participa de un área metropolitana en la que se concentran 3 millones y medio de personas. Desde allí se crearon en

el año 1989 -por iniciativa del gobierno de la Prefeitura<sup>5</sup>- una serie de mecanismos de participación, de planificación y de control popular. Los tres gobiernos de la izquierda a lo largo de los diez años de mandato han adoptado el mismo método de planificación -con algunas modificaciones- pero sustancialmente sobre la base del acuerdo con la sociedad civil<sup>6</sup>. Paralelamente se han ido agregando instrumentos que completan y van asentado las orientaciones de la planificación a medio y largo plazo.

En la Constitución de la Federación del Brasil, en la Constitución de los Estados Miembros, está previsto que los municipios tengan que contar con una constitución municipal denominada Ley Orgánica Municipal. El Presupuesto es consecuencia de esta ley. Cuando la Administración Popular de Porto Alegre elabora el presupuesto público conjuntamente con la comunidad se trata de un contrato social que compromete al municipio y la sociedad civil. Este proceso, ciertamente, sólo se hace realidad si corresponde a una auténtica voluntad política<sup>7</sup>.

El PP trata la totalidad del presupuesto público. Su discusión se da a nivel territorial y de área. La base territorial de Porto Alegre se constituye a partir de la división de la ciudad en 16 distritos. Estos son el resultado de un proceso de discusión entre actores municipales y Movimiento Comunitario (en 1989). La población de esta base territorial es la que se expide sobre sus necesidades y elige cuatro prioridades entre ocho posibles: saneamiento, vivienda, vías públicas del barrio, educación, protección social, sanidad, transporte y circulación, urbanismo. Luego jerarquiza los temas elegidos, los trabajos a realizar y los servicios a promover. En algunos casos (determinar las necesidades principales) se realiza un diagnóstico.

Por otro lado existen cinco Comisiones Temáticas, están organizadas hoy en toda la ciudad y tienen la finalidad de ampliar la participación y extenderla a otros sectores sociales que todavía no tomaban parte en el PP (sindicalistas, comerciantes, empresarios, agricultores, estudiantes, movimientos culturales y ecologistas, y cualquier otro ciudadano). Estas áreas fueron creadas también buscando superar el corte por barrios y reflexionar sobre la ciudad entera. De este modo se discuten y deciden con el municipio las inversiones sectoriales, los trabajos estructurales de la ciudad y las políticas y gastos para los servicios públicos municipales. Los temas tratados son: transporte y circulación; sanidad y asistencia social; educación, cultura y ocio; desarrollo económico y fiscalidad; organización de la ciudad y desarrollo urbano, incluido saneamiento, medio ambiente, vivienda y urbanismo.

"La gente que frecuentaba las comisiones de los distritos también iba a reflexionar sobre sus problemas, no solo con los "prismáticos" de la proximidad sino también con un "larga vista" que le permitía tener en cuenta

<sup>5</sup> Durante el mandato del Alcalde Olívio Dutra del Partido dos Trabalhadores.

<sup>6</sup> "El Presupuesto Participativo no pretende ser una obra acabada, perfecta e indiscutible. Ya que querer conseguir la perfección sería la expresión de un autoritarismo y la negación del proceso dialéctico en perpetuo movimiento que caracteriza a los procesos sociales. Es por esto que cada año el poder municipal y la sociedad civil, en el seno de una Comisión Paritaria, redefinen las modalidades de funcionamiento y realizan un permanente ajuste crítico". Esta referencia pertenece al que fuera Coordinador general del Gabinete de Planificación de Porto Alegre durante el mandato de Alcalde Tarso Genro. Ubiratan De Souza, ya citado.

<sup>7</sup> De Souza, Ubiratan. Op.Cit.

<sup>8</sup> Idem

la ciudad<sup>8</sup> .

El primer ciclo del Presupuesto Participativo se desarrolla del 15 de marzo al 15 de abril, en el transcurso de sesiones públicas en cada uno de los 16 distritos y de las 5 comisiones temáticas. Están coordinadas por el alcalde, el responsable del Gabinete de Planificación (GAPLAN), el secretario de Relaciones con la Comunidad (CRC), el coordinador del Presupuesto Participativo del distrito o de la comisión y los consejeros del Presupuesto Participativo del distrito o de la comisión temática. El gobierno municipal presenta por escrito el estado de las realizaciones del plan de inversiones del año anterior y después los planes de inversión del año en curso. Presenta también las reglas del Presupuesto Participativo en vigor, su reglamento interno, etc. Por distritos y por comisiones temáticas, la población evalúa y elige a sus delegados.

Esos delegados forman el Foro de Delegados que, con los Consejos del Presupuesto Participativo, coordinan todo el proceso de discusión con la población para comenzar a tratar los temas prioritarios, los trabajos que habrá que iniciar y los servicios que habrá que desarrollar. La etapa intermedia empieza en cada distrito o comisión temática hacia el 15 de marzo y acaba a principios de junio. Durante este período, la población se reúne de forma independiente para decidir sus prioridades y jerarquizar sus demandas de trabajos y servicios. Los servicios municipales aportan las informaciones y los datos técnicos necesarios, así como sus proposiciones de trabajo y de servicios. Durante este período, el Consejo del Presupuesto Participativo discute y delibera sobre el proyecto de Ley de Directrices Presupuestarias, que ha de ser ratificada por la Cámara de Representantes Municipales (Poder Legislativo).

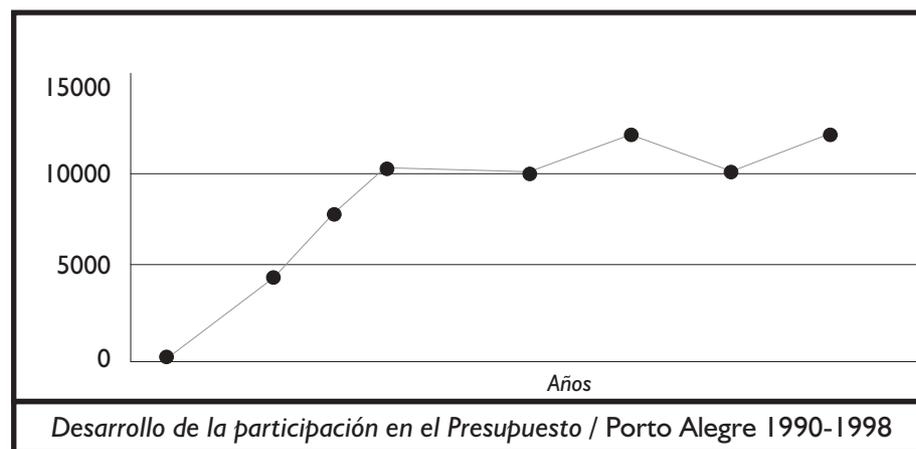
El segundo ciclo comienza a principios de junio y acaba hacia el 15 de julio. El ayuntamiento presenta las grandes partidas de gasto y las estimaciones de ingresos del año siguiente. En el transcurso de estas reuniones, la población elige de forma directa, sus representantes en el Consejo del Presupuesto Participativo que se conforma con 32 miembros. En este punto la población ya ha decidido sus prioridades, delega en sus consejeros la elaboración del presupuesto público y del plan de inversiones del siguiente año, que se elabora en cogestión con el gobierno local.

15

Todas estas demandas son sistematizadas por el Gabinete de Planificación (GAPLAN) a través de un Sistema de Gestión de Proyectos (GPR), sistema que a su vez está conectado a todos los servicios municipales (en internet). Las demandas, entonces, son analizadas una por una, desde un punto de vista técnico, legal y financiero, para elaborar el presupuesto y el plan de

inversiones.

En cuanto a la participación en los PP cabe decir que no es de las más altas en Brasil; sin embargo, desde que se instaló creció de manera bastante regular. En 1998 llegó a incluir a 13.687 personas.



Elaborado en base a datos de L. Avritzer<sup>9</sup>,

| Año                    | 1990 | 1991 | 1992 | 1993  | 1994 | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  |
|------------------------|------|------|------|-------|------|-------|-------|-------|-------|
| Total de participantes | 976  | 3694 | 7610 | 10735 | 9638 | 11821 | 10148 | 11908 | 13687 |

En relación a las características de los y las participantes podemos aportar poca información que resulte comparable con las otras ciudades. Sin embargo, vale la pena rescatar aquí que se evidencia un patrón en la participación de las mujeres en Porto Alegre: más mujeres en instancias de menor jerarquía.

### 3.- La experiencia de Recife

Recife es la Capital del Estado de Pernambuco, y tiene una población de 1.422.905 habitantes. En el gobierno municipal se introdujo en 1995 por primera vez, un sistema de consulta sobre el presupuesto. Sin embargo la ciudad es tributaria de una larga tradición de consultas<sup>10</sup>, y como contraparte,

de una serie de organizaciones sociales de base territorial de larga data y experiencia en el territorio.

En el 2001, el triunfo del Frente de Izquierda de Recife integró el PP como política de gobierno. El Prefecto João Paulo Lima e Silva, con un nuevo enfoque orientado a universalizar la participación, pone el énfasis en que el PP debe ayudar a que cualquier ciudadano/a exprese sus opiniones e intervenga en las decisiones sobre prioridades de la administración municipal en materia de inversiones.

Una cuestión particular de este proceso es que de manera simultánea se colocó el tema de la exclusión social y la inequidad de género en la agenda pública. Consecuentemente se crea la Coordinadora de la Mujer para atender las políticas de género municipales. Este hecho es significativo, como se verá más adelante, porque desencadena una serie de procesos.

El gobierno del Frente de Izquierda desarrolla una experiencia que tiene dos estrategias centrales. Una centrada en lo territorial: se realizan reuniones de área en diferentes vecindarios de la ciudad para discutir problemas y necesidades presupuestarias. Luego, cada Región de la ciudad conforma un foro regional de representantes. La otra, opera desde lo temático. Se establecieron foros temáticos a fin de centrarse en problemáticas como la educación y la salud. En el primer año (2001) se realizaron 18 reuniones de área y seis foros temáticos. En el 2002, las cifras aumentaron a 54 reuniones de área y ocho foros temáticos. Dos representantes de cada foro (regional y temático) forman parte del Consejo General del Presupuesto Participativo<sup>11</sup>.

El Presupuesto Participativo de Recife atraviesa diferentes etapas: se inicia con reuniones en las comunidades barriales sobre los aspectos metodológicos del proceso, a cargo de funcionarios/as de la Coordinadora del Presupuesto Participativo y Participación Popular. Luego se desarrollan las Asambleas Plenarias a nivel de Regiones de la ciudad, en las que se discuten y se deciden por voto directo las prioridades de la gestión municipal para el año siguiente<sup>12</sup>. Sigue luego una Asamblea Plenaria Intermedia, con fecha marcada y con acompañamiento de la Prefectura; en esta instancia intermedia es donde se elige una obra o una acción relacionada con hasta tres de los temas priorizados en las asambleas regionales. Se eligen también delegados/as a los Foros Regionales, instancias de un año de duración que se reúnen una vez por mes, en las cuales se efectúa un seguimiento de las intervenciones decididas por las Asambleas. En los cuatro primeros años se registró una media de 240.000

<sup>11</sup> Informe de Iliana Pereyra.

<sup>12</sup> En estos encuentros, las personas de 16 años en adelante pueden registrarse individualmente como ciudadanos/as o conformando grupos. Cada grupo inscripto con 10 o más integrantes gana el derecho de participar en una asamblea plenaria intermedia, con fecha marcada y con acompañamiento de la Prefectura.

participantes en las asambleas plenarias.

Se desarrolla con posterioridad, y se inicia por las 7 asambleas plenarias temáticas: Desarrollo Económico, Asistencia Social, Cultura, Mujer, Educación, Juventud y Negros y Negras. En cada una de estas asambleas plenarias temáticas se discuten y jerarquizan los programas municipales que se desarrollan en más de una región de la ciudad, transversalizando el análisis de los mismos por temas. También se eligen delegados/as para los Foros -en este caso Foros Temáticos-, de características similares a los Regionales en cuanto a período de vigencia, cometido y frecuencia de las reuniones.

Desde el 2003, cada dos años la Prefectura de Recife realiza el "OP Criança" o Presupuesto Participativo de la Infancia, en el que se proponen desarrollar una experiencia participativa que permita "aprender a ejercer su ciudadanía". En el mismo participan alumnos/as de entre 6 a 14 años que concurren a las escuelas de la red municipal. Las primeras reuniones del OP Criança transcurren en las aulas de los centros educativos. Se discuten prioridades y su funcionamiento es muy similar al PP de la ciudad.

La estructura específica de la Prefectura de Recife para la administración de estos procesos está compuesta por la Coordinadora de Presupuesto Participativo y Participación Popular -dependiente de la Secretaría de Planeamiento-, y por el Consejo Municipal de Gestión Democrática del Presupuesto Público.

<sup>13</sup> Informe de Iliana Pereyra

Casi el 60% del Presupuesto Municipal se asigna a atender las prioridades definidas en el proceso del Presupuesto Participativo. Entre el 2001 y el 2004 -primer mandato del actual Prefecto João Paulo Lima e Silva-, se invirtieron 133.000.000 de reales, distribuidos del siguiente modo: 28% en pavimentación y drenaje, 12% en saneamiento básico, 12% en viviendas, 10% en atención de la salud, 10% en obras varias de ingeniería civil, 8% en educación, 8% en recreación y deportes, 7% a trabajo e ingresos, 3% a cultura y 2% a asistencia social.

18

"En los procedimientos del Presupuesto Participativo, las prioridades las definen las Asambleas Plenarias y el gobierno queda comprometido a atender -cuando menos-, la primera prioridad definida por esas instancias. En un contexto como el de Recife, plagado de carencias, esto equivale a un enorme desafío, tanto para el gobierno como para la sociedad civil<sup>13</sup> .

#### 4.- La experiencia de Montevideo

Montevideo es la capital del Uruguay y tiene aproximadamente 1.330.000 habitantes, pero debe recordarse que ellos representan un porcentaje extremadamente alto de la población total. Esto le otorga una posición única en relación a las otras ciudades del país. La fuerte tradición centralista ubicó en la capital los principales servicios, centros administrativos, educativos, culturales y político. El gobierno está constituido por: la Junta Departamental de Montevideo -que es el Cuerpo Legislativo- y el Ejecutivo, encabezado por el Intendente.

En 1990 -con el arribo del Frente Amplio al gobierno municipal de la capital- se inicia un proceso de descentralización. Entre las primeras resoluciones del nuevo gobierno se encuentra la de llevar adelante una nueva regionalización, base imprescindible para hacer viable la propuesta descentralizadora<sup>14</sup>. Se establecen 18 unidades político-administrativas, cada una cuenta con una Junta Local (órgano político), un Concejo Vecinal (deliberante, asesor y contralor), y el Centro Comunal Zonal (servicio municipal desconcentrado). En años recientes se han constituido 3 Regiones en Montevideo: Este, Oeste y Centro; ellas aspiran articular los zonales que están dentro de sus límites.

El Presupuesto Municipal Participativo se desarrolla en Montevideo desde 1990 y es considerado como un elemento sustantivo del programa político del FA, que se integra a su principal línea estratégica municipal que es la descentralización: "se convirtió en una señal de identidad del gobierno"<sup>15</sup>.

Veamos los tres aspectos que para la administración caracterizan a este proceso como un PP: "diálogo, compromisos de gestión y seguimiento, y control social del cumplimiento de los mismos"<sup>16</sup>.

El proceso de formulación del Presupuesto Municipal Participativo es actualmente un evento anual. Es decir -una vez aprobado el Plan Municipal para el Quinquenio- cada año se inicia un proceso de rendición de cuentas en el marco del PP.

Se inicia este proceso por la iniciativa del Intendente que abre un diálogo con los vecinos de cada zona. No se integran, hasta ahora, ni el nivel regional, ni departamental. Es precisamente en ese diálogo donde se concentra desde el recibo de la información necesaria para participar; hasta la oportunidad de integrar opiniones, prioridades y propuestas en el Presupuesto en elaboración. Las propuestas aportadas desde la ciudadanía, son previamente

<sup>14</sup> El país no contaba con antecedentes ni en lo administrativo ni en lo político. La Constitución preveía una única unidad territorial inferior a la nacional, el Departamento (similar a lo que en otros países llaman Provincias o Regiones). En 1993 se aprueba la reforma que permitió la creación de órganos locales, dentro del marco determinado por la Constitución de la República y la Ley Orgánica Municipal.

<sup>15</sup> Entrevista realizada por Silvana Pissano.

<sup>16</sup> Documento de la Unidad de Participación y Coordinación de la IMM. s/f

elaboradas, ordenadas y priorizadas en cada unidad territorial, especialmente por el Concejo Vecinal. Estos Concejos están constituidos por vecinos electos, son entre 30 y 40 personas que representan a organizaciones o a intereses barriales<sup>17</sup>. Cuentan con el apoyo institucional (equipo técnico-profesional) y con instrumentos para la elaboración de Planes Estratégicos para el Desarrollo Zonal (PLAEDEZ).

Cada Concejo Vecinal le propone a la Intendencia Municipal de Montevideo -y a su Intendente en particular, un programa de intervención en el territorio para los próximos 5 años y sus prioridades. La discusión se da en base a los servicios existentes: "vialidad, espacios verdes, mantenimiento de espacios públicos, alumbrado, tránsito, transporte -refugios peatonales, semáforos-, y todo lo que está en el rango de las otras políticas públicas."<sup>18</sup>

En cuanto a la proporción del Presupuesto Municipal que se pone en discusión en el PP es difícil llegar a una conclusión, en base a la información disponible. Sin embargo, según cálculos recientes, más del 44% del Presupuesto Municipal compone el llamado gasto social. Son estos recursos los que se discuten y priorizan, más allá que su integración concreta resulta de compleja exposición<sup>19</sup>.

Sin embargo, hay consenso en que la línea rectora de política presupuestal (*"que reciban más los que menos tienen"*) se cumple. En algunas dependencias municipales se puede llegar a realizar un cálculo que demuestre numéricamente esto, pero es infrecuente que se disponga de información presupuestal desagregada. Señala un jerarca que desde su programa "podemos aproximarnos a demostrar que el norte (recibe más recursos) ... efectivamente hemos invertido más en las zonas que más necesitan, (pero) nadie tiene expresado los datos así territorializados"<sup>20</sup>.

El eslabón final de este proceso de PP es el diseño de las Políticas y Programas Sociales y del Plan General de Obras y Servicios para el Quinquenio (Plan Quinquenal). Esto se plasma a la manera de metas anuales en los llamados Compromisos de Gestión, que son clave para el seguimiento y el control. Está previsto que el Concejo Vecinal y la Junta Local tengan una evaluación anual de los Compromisos de Gestión, y puedan hacer "ajustes".

En cuanto al número de participantes que convoca el PP debemos decir que no hay cifras claras para Montevideo. Se trata de estimados o cifras indirectas. Un informe disponible<sup>21</sup> señala que en el año 2001 se calculaba que la participación anual en el PP había sido de casi 20.000 personas.

<sup>17</sup> En el proceso montevideano han ido cambiando los criterios de elegibilidad a lo largo de estos años.

<sup>18</sup> Entrevista realizada por Silvana Pissano.

<sup>19</sup> En una entrevista de Silvana Pissano se produjo el siguiente diálogo: -¿cuánto de los recursos se destina? -"...es lo complicado de monitoriar y hacer visible lo que se hace y cuánto se destina. Pero todos los acuerdos a los que llegamos con la gente los registramos, están en: [www.webcinet.org](http://www.webcinet.org)

<sup>20</sup> Idem

<sup>21</sup> Dpto. de Descentralización: "A 10 años de Descentralización Participativa en Montevideo: una mirada hacia delante". IDES-IMM, Montevideo 2001.

Recientemente se decía que:

"... el primer Plan Estratégico de Desarrollo Zonal, que sirvió de guía al trabajo realizado en cada una de las 18 zonas entre los años 2000 y 2005 (...) fue elaborado con la participación de más de 10.000 vecinas y vecinos y 400 organizaciones sociales<sup>22</sup>".

## 5.- Un primer balance

La cuestión del presupuesto como centro de disputa de diferentes prácticas políticas en el nivel local es ciertamente un fenómeno nuevo para las ciudades de Brasil<sup>23</sup> como lo es para Montevideo. Es un objeto de debate y revisión en todos los casos. Pero además -aunque nace como iniciativa política, con un color específico del espectro- su articulación con los diferentes discursos políticos hace de cada experiencia una particular.

El PP -en sus diversas formas- es tributario de la descentralización participativa, en las experiencias que examinamos. Por ello, el tema de la relación de gobierno con la ciudadanía estuvo en todos los procesos y se tradujo en uno de los puntos centrales. Para los tres PP se puede afirmar que hay una propuesta política sobre la relación administración local /movimientos populares; el establecimiento de diálogo<sup>24</sup>, un ámbito para que se estableciera; y un formato específico para llevar adelante el proceso.

La propuesta política tiene como centro la democratización de la relación del Estado con la sociedad; de hecho en cada una de las ciudades se expresa la necesidad de que esta herramienta permita trascender los límites de la democracia representativa, y destierre la visión tradicional tecnocrática o clientelar de la política. En algún sentido se puede afirmar que en las tres ciudades parecería que se obtienen algunos avances en este sentido. Pero crear "una nueva forma de gobierno", una nueva cultura de gobierno, que involucre responsablemente a la población en un área particularmente excluyente, como es el Presupuesto, es una tarea de largo aliento y con grados de dificultad.

Si bien se pone de manifiesto la voluntad política para establecer nuevas reglas y procedimientos, esto no es suficiente para que exista una verdadera apropiación, por parte de la población de ese nuevo espacio público.

<sup>22</sup> VECINET 746 [www.chasque.net/vecinet](http://www.chasque.net/vecinet)

<sup>23</sup> Avritzer, Leonardo. Op.Cit.

<sup>24</sup> "No sabíamos bien qué era, pero el diálogo tenía que estar" dice Avritzer citando una entrevista con G. Lima en 1999. Expresiones similares se registran para las ciudades de Recife y Montevideo.

Una de las principales dificultades que enfrentan los PP -reconocida desde las propias autoridades- es la relación entre mecanismos y participación. Este es uno de los nudos críticos. Una de las personas de responsabilidad en el PP de Montevideo señalaba:

"Se podría llegar a más gente, lo que pasa es que hemos creado estructuras complejas, difíciles y en las que además no todo el mundo se siente con la posibilidad de entrar cuando quiere, los cargamos de complejidad."<sup>25</sup>

Esta afirmación instala una cierta "incomodidad" respecto a la propia razón de ser de los PP. Quienes no tienen tradicionalmente acceso al poder -más que a través de los mecanismos de la democracia representativa- ¿están obteniéndolo en este nuevo espacio público? ¿Pueden acceder en igualdad de condiciones todas las personas?

Un estudio realizado en Porto Alegre (por CIDADE)<sup>26</sup> muestra que en lo referente a la edad de los y las participantes, casi un tercio tiene entre 50 y 59 años. Este dato podría aproximarse a la realidad de Montevideo; no así la afirmación de que existe -en Porto Alegre- un contingente significativo de personas más jóvenes. En relación a la escolaridad, este trabajo señala que la mayoría de quienes participan en el PP tiene el primer ciclo completo o incompleto (41%); y que han iniciado o completado el segundo ciclo un 38.5%. Es interesante que si estos datos se ven en función de las rondas del PP, se aprecia que ambas variables están asociadas positivamente: cuanto más alta es la ronda, los grados de escolaridad de los participantes aumenta. En términos de ingreso sucede algo similar.

Estos datos colocan en la discusión un cierto cuestionamiento latente. Las argumentaciones sobre los PP se fundan en el acceso de la ciudadanía como protagonista activo de la gestión pública; particularmente de quienes han sido excluidos/as. Con este mecanismo de democracia directa integrarían así, de manera directa, sus necesidades y aspiraciones. Los datos de Porto Alegre indican que efectivamente no ingresa cualquier ciudadano/a a todas las instancias, y pone una interrogante en relación a los procesos de las otras ciudades. Para una persona relacionada directamente con el proceso en Montevideo, es claro que:

"...los espacios de participación no se llenan mágicamente pero se van llenando cuando se encuentran las estrategias adecuadas (...) Requiere de inversión y capacitación permanente".<sup>27</sup>

Aparentemente la complejidad de los procedimientos no ha sido

<sup>25</sup> Entrevista realizada por Silvana Pissano.

<sup>26</sup> Arvitzter, Op.Cit.

<sup>27</sup> Entrevista realizada por Silvana Pissano.

acompañada suficientemente en ninguna de las tres experiencias, para que las personas con escasos recursos educativos puedan apropiarse efectivamente de ese espacio público.

Paradójicamente, cabe preguntarse también, si los mecanismos de participación -su carga horaria, sus procedimientos intrincados, y otras características- pueden estar dejando afuera (por otras razones) a grupos de trabajadoras/es pertenecientes a sectores medios o medios-bajos, que podrían estar interesados en incluirse. Sabemos que esto ocurre con las mujeres, y seguramente con las y los jóvenes, entre otros. Conocer estos y otros aspectos, resulta fundamental.

En otro orden, se ha cuestionado algunos asuntos básicos como por ejemplo si la participación popular debe ser individual o por organizaciones. En Porto Alegre, por ejemplo, la participación por organización fue una reivindicación histórica de la União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA). Tal vez bajo el influjo del modelo de Porto Alegre en Montevideo se optó por la representación de organizaciones vecinales o sociales, pero esta fórmula presentó varias dificultades en el correr de los años. Sin embargo, las organizaciones parecen mostrarse como un instrumento fortalecedor de la participación en muchos casos.

En Montevideo parecería que las trabas mencionadas producen un cierto "monopolio" de algunos "recursos políticos" que empobrecen el proceso, excluyendo por otra vía, a otros posibles protagonistas:

"... tenemos que trabajar más por la línea de la democracia directa, no crear más estructuras, pero sí (hay que promover) que participen más organizaciones, que defiendan sus intereses"<sup>28</sup>.

"En el caso de nuestro municipio, los procedimientos e instrumentos del PP fueron creándose en el proceso"<sup>29</sup>. Como señala un responsable municipal, "se tiró a la cancha" con un formato desigual e incompleto, esperando modelar los procesos, con los actores que se iban creando en el territorio para involucrarse en la gestión pública.

Modificar y rediseñar los procesos de elaboración del presupuesto seguramente pone en cuestión aspectos básicos de la cultura organizacional del municipio, remueve hábitos y prebendas, rutinas y beneficios. Cabría preguntarse si en los casos de estudio han existido estrategias para el cambio de estas fórmulas y la recreación de la función pública. A pesar de registrarse

<sup>28</sup> Idem

<sup>29</sup> Idem

-de diferentes formas en las entrevistas- la existencia de ciertas resistencias, no podríamos afirmar que estos aspectos han tenido un especial destaque, como sí se ve en lo relativo a los mecanismos y procedimientos.

Por último, una anotación en torno a la convocatoria y sus resultados. Como hemos visto, en el proceso de PP se involucra un porcentaje relativamente bajo de la población, que pertenece a sectores específicos; incluso se podría decir que la participación tiene mayor densidad en algunas áreas territoriales. Por otra parte, se ha mostrado que esta política tiene una importancia cardinal para sus impulsores; y sabemos que en las tres ciudades se realizan campañas de difusión<sup>30</sup> que anuncian las etapas de los PP e invitan a la participación. Cabe preguntarse ¿por qué la convocatoria no alcanza a interesar a más gente? ¿Por qué la mayoría de la población se mantiene fuera del proceso? En este punto apelamos a algunas hipótesis conocidas que, desde ángulos diferentes, pueden ayudar a ver este fenómeno. Por una parte M. Olson<sup>31</sup> afirmaba que era improbable la participación de los individuos en la acción colectiva. Cuando ésta es exitosa, decía, sus resultados será un "bien público" que representa un beneficio para todos -participen o no en su reivindicación-. Por esto, aseguraba Olson, el individuo estará siempre tentado de obtener un "viaje gratis", esperará que otros actúen primero y "gasten" por él. Sin duda que este razonamiento fue y es sugerente y polémico. Desde la crítica a este actor racional, A. Hirschman<sup>32</sup> proponía ver, en la acción colectiva la satisfacción a través de bienes no tangibles; y esos bienes -relacionados al desarrollo personal, la socialización y sociabilidad, etc.- sólo se obtienen a través de la participación directa. Los procesos que analizamos no han completado su ciclo, ni han cumplido seguramente con la promesa de "resignificar la política"; sin embargo, han habilitado la organización y el encuentro, el ensanchamiento y el ejercicio de derechos, la generación de redes y de otros espacios públicos no estatales. Tienen aún el desafío de una convocatoria más plena.

<sup>30</sup> Sin duda las campañas en torno al PP adquieren características propias en cada ciudad, dependiendo tanto de la idiosincrasia como de los recursos disponibles.

<sup>31</sup> Olson, M. "La lógica de la acción colectiva". De 1965, este texto cuenta con muchas ediciones, y está disponible en la web.

<sup>32</sup> Hirschman, Albert. Interés privado y acción pública. FCE, México, 1986.

## II. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

La participación social de las mujeres a nivel territorial no surge con los PP. Su papel protagónico gestionando servicios comunitarios o movilizándose en torno a demandas para cubrir necesidades básicas a lo largo de las últimas décadas en todo el continente es incuestionable. Tanto en Brasil como en Uruguay los movimientos sociales de base territorial donde las mujeres participaron masivamente cumplieron además un importante papel para el retorno democrático en la década de los ochenta.<sup>33</sup>

En la literatura existente, sin embargo, se ha analizado críticamente la participación a nivel social de las mujeres mostrando la tensión de una salida al espacio público que no necesariamente significaba para ellas mejores y mas gratificantes condiciones de vida sino la extensión a nivel de su entorno de sus roles domésticos de cuidado y servicio a otros, el "maternaje" social o la "tercera jornada".

La pregunta sustantiva entonces sería si los PP han significado para las mujeres un avance en términos de ejercicio de ciudadanía. Los procesos de descentralización política de los gobiernos locales y concretamente la institucionalización de espacios de decisión para todos los ciudadanos y ciudadanas en torno a cómo se adjudica el presupuesto implica indudablemente un avance para la democratización de una sociedad. Sin embargo, para que estos procesos generen equidad de género es necesario que actúen en relación a las barreras personales (en cuanto a roles y estereotipos asumidos) e institucionales (estructuras, modalidades y estilos de funcionamiento) que impiden un acceso equitativo de las mujeres a los espacios de poder. Desconocer estas barreras, no considerarlas a la hora de convocar a la participación (al hablar por ejemplo de la participación de "la comunidad" o de "los vecinos") puede llevar a que ese proceso en lugar de generar equidad de género y desarrollo de autonomía para las mujeres, refuerce la desigualdad. Es decir la apertura del espacio no genera necesariamente equidad.

<sup>33</sup>No es casual que el primer PP haya surgido en Brasil por impulso del Partido de los Trabajadores en cuya fundación participan parte de esas organizaciones sociales.

¿Han podido las mujeres en los procesos de estas tres ciudades aprovechar la porción del poder que se abre en estos presupuestos? Para contestar esta pregunta en este apartado se revisará, en primer lugar en qué espacios están participando, a qué nivel dentro de la estructura de poder local, qué porcentajes las representan. En segundo lugar se identificará cómo se han generado esos espacios, qué papel jugaron en esto los movimientos de mujeres

autónomos y feministas así como las estructuras centrales, específicamente las oficinas o secretarías de la mujer.

Otro aspecto que permite aproximarse a caracterizar la participación de las mujeres es identificar cuáles son las demandas o propuestas que éstas levantan en estos espacios que se les ha abierto. Aquí se puede dimensionar más claramente la calidad de la participación en términos de qué tanto las propuestas apuntan a revertir las desigualdades de género y a promover la autonomía o si por el contrario se mantienen a nivel de las necesidades más inmediatas.

Dentro de este análisis de las demandas y propuestas puede ser especialmente relevante identificar qué tanto las mujeres pueden aportar una mirada de género y reivindicar sus derechos en áreas aparentemente "neutras" como son las asociadas a la infraestructura, espacios comunes, vivienda, o recreación. Finalmente parece interesante relevar también las estrategias desarrolladas por las mujeres para canalizar sus demandas, en el sentido de cómo usan los espacios institucionalizados y/o buscan canales alternativos a éstos.

Se analizarán estas variables en cada caso para posteriormente buscar comparar similitudes y diferencias así como posibles interpretaciones a las mismas.

<sup>34</sup> Arvitzter, op.cit

## **1. Las mujeres en el Presupuesto Participativo de Porto Alegre**

Se ha dicho repetidamente que la presencia de mujeres en espacios de toma de decisiones no asegura por sí sola que sus derechos sean reivindicados pero que su no presencia asegura que éstos no aparezcan como tales. Por esta razón es que importa relevar su presencia en todos los espacios de decisión.

Una primera constatación es que en los gobiernos locales de las tres ciudades (aunque en una proporción inferior a los gobiernos nacionales) se repite la regla de que a mayor poder de los organismos, menor es la proporción de mujeres en ellos. Porto Alegre que es la ciudad donde se inicia este proceso de PP, permite realizar un estudio longitudinal más amplio de esta tendencia. De acuerdo a información de la propia Prefectura<sup>34</sup> un estudio que analiza la participación por sexo y que se muestra en el cuadro siguiente concluye que a pesar de haber aumentado la participación de la

mujer a nivel de las Asambleas regionales y ser mayoría en éstas, la misma disminuye a medida de que se pasa a niveles de participación más calificada como Delegados y Consejeros. Tal como se señala en el capítulo anterior, el mismo estudio muestra una tendencia similar según nivel educativo: a menor nivel educativo menor proporción en cargos calificados.

Participación en el PP por sexo según años y tipo  
Porto Alegre

|             |       |       |       | Delegados | Consejeros |
|-------------|-------|-------|-------|-----------|------------|
| Año<br>Sexo | 1993  | 1995  | 1998  | 1998      | 1998       |
| Mujeres     | 46,7% | 46,8% | 51,4% | 43,5%     | 48,5%      |
| Varones     | 47,6% | 52,2% | 48,4% | 54,7%     | 51,3%      |
| Sin datos   | 5,7%  |       | 0,2%  |           |            |

Fuente: CIDADE-Prefectura de Porto Alegre, citado por Avritzer, op.cit.

Como puede verse en el cuadro siguiente, según el Informe 2005 de la Prefectura de Porto Alegre, 15 años después de iniciado el proceso las mujeres siguen estando subrepresentadas en los cargos de más jerarquía del proceso.

Participación por sexo según cargos de representación  
PP Porto Alegre 2005

| <b>Cargo</b>                      | <i>Varones</i> | <i>Mujeres</i> |
|-----------------------------------|----------------|----------------|
| Consejeros Regionales             | 22             | 10             |
| Consejeros de Plenarias Temáticas | 10             | 6              |
| Coordinadores Regionales          | 14             | 2              |
| Coordinadores Temáticos           | 6              | 3              |

Fuente: Prefectura de Porto Alegre, Orçamento Participativo 2005

Dentro de las prioridades definidas para el presupuesto 2005, de acuerdo al mismo Informe, no pueden rastrearse proyectos o propuestas directamente asociadas a la modificación de las relaciones de género. Las

prioridades en educación hacen referencia a educación de jóvenes y adultos en general, en salud refieren a construcción y ampliación de servicios, en asistencia social a la atención de niños y jóvenes en situación de riesgo social. El ranqueo de prioridades fue el siguiente: Vivienda, Educación, Asistencia Social, Pavimentación, Desarrollo Económico, Salud, Cultura y Saneamiento.

Al revisar la publicación<sup>35</sup> del gobierno saliente que realiza un balance de su gestión puede constatarse la escasa referencia a programas específicos para mujeres y desde un enfoque de género. En efecto, dentro de decenas de programas mencionados, en el capítulo de programas de Derechos Humanos para Todos, bajo el título "Mujeres", se menciona la creación de un Centro para víctimas de violencia, una Campaña "Porto Alegre dice no a la Violencia", una coordinación con el Área de Producción, Industria y Comercio para un programa de generación de ingresos para mujeres, y un Programa de Participación Popular para aumentar la participación de las mujeres en el PP.

La relativa ausencia de la temática de género puede asociarse con la falta de un organismo a nivel de la estructura que tenga por objetivo su promoción, la responsabilidad de esta temática se encuentra dentro de la Secretaría de Derechos Humanos y Seguridad Urbana que fue inaugurada en el 2001. Dentro de ésta se encuentra el Núcleo de Políticas Públicas para las Mujeres, junto a los de población negra, cuestión indígena, juventud y discapacitados<sup>36</sup>. De acuerdo a la Directora de dicha Secretaría en el período anterior, las prioridades en términos de políticas para la mujer fueron el tema de violencia y la generación de ingresos. Menciona además la formalización dentro de la secretaría de un equipo de coordinación de género con representantes de diversas áreas desde donde habría podido coordinar la gestión de ambos programas además de promover la capacitación a funcionarios/as municipales en el tema de género.

Si bien el área de desarrollo económico y los programas de apoyo a micro empresas y cooperativas artesanales tiene una historia larga en el PP, y las demandas de apoyo provienen fundamentalmente de mujeres, es recién en este último período, y debido a la intervención de la Secretaría de Derechos Humanos, que se han institucionalizado los programas de apoyo a microemprendimientos de mujeres. El apoyo que brinda la Prefectura es el acceso a crédito, de capacitación para la gestión y a la comercialización a través de facilitarles espacios de venta, locales comerciales, participación en ferias, etc. Según la Secretaria de DDHH "Hace diez años que luchamos por

<sup>35</sup> Prefectura de Porto Alegre, "Porto Alegre - Rendición de Cuentas 2001-2004"

<sup>36</sup> Entrevista realizada por Clair Ribeiro a la Secretaria de Derechos Humanos en el período 2001-2004

la instauración de este programa, que hoy ya ha sido aprobado por ley, ya es una política permanente, aunque no conseguimos que tuviera una perspectiva de género. El problema para esto es no tener dentro del gobierno funcionarios/as capacitados/as para implementarlos. Por eso se inició esa línea de formación"<sup>37</sup>.

La no existencia de demandas de género dentro de las prioridades levantadas por área o por región no significa que no hayan surgido, pero este estudio no cuenta con información al respecto. En la entrevista mencionada a la ex Secretaria de Derechos Humanos se menciona la relación entre ésta y el Consejo de la Mujer (COMDIM), un espacio que articula a todas las organizaciones de mujeres de la ciudad y que tiene un papel propositivo. Seguramente éste resulta el referente de la sociedad civil para la generación de propuestas de políticas para las mujeres ya que se habla de él como de "un espacio de "parcería" con el poder público en el sentido de discutir, proponer, fiscalizar y coordinar campañas"<sup>38</sup>.

Aparentemente entonces las vías más institucionalizadas de participación son ocupadas para propuestas más generales vinculadas a necesidades inmediatas con una participación muy importante de mujeres de sectores populares en las bases. Dentro de éstas aparece con relativa fuerza la demanda por programas de apoyo a la generación de ingresos que es la que se asocia más al desarrollo de derechos y autonomía de las mujeres.

El movimiento organizado de mujeres y feminista aparentemente no participa en las instancias del PP para proponer y presionar en torno a políticas que generen real equidad de género sino que se utilizarían otros espacios como el Consejo de la Mujer. La Secretaría de Derechos Humanos comenzó en el período pasado de gobierno un proceso de capacitación en género a funcionarios/as de manera de transversalizar la perspectiva de género especialmente en salud, educación y generación de ingresos. Esta capacitación unida a la que se ha dado a nivel de base para promover la participación de mujeres puede tener en el futuro un impacto positivo en el desarrollo de espacios y propuestas de género más claras.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid.

## **2. Las mujeres en el Presupuesto de Recife**

La información sobre la participación de las mujeres en los diversos órganos que componen el proceso de elaboración y control del presupuesto

en Recife muestra nuevamente la estructura piramidal.

Representantes según sexo en Organismos del Presupuesto Participativo Recife - 2001

| <b>Organismo</b>      | <i>Varones</i> | <i>Mujeres</i> |
|-----------------------|----------------|----------------|
| Plenarias Regionales  | 43%            | 57%            |
| Plenarias Intermedias | 57%            | 43%            |
| Foros Regionales      | 64%            | 36%            |

*Fuente:* Elaboración propia a partir de información contenida en "Lilas", Prefectura do Recife, Julio 2002

En las Plenarias Temáticas la relación es muy diferente según las áreas, y se mantienen en general las tendencias universales en cuanto a la participación de mujeres.

Representantes según sexo en Plenarias Temáticas

| <b>Plenaria</b> | Cultura | Mujer | Salud | Des. Urbano y ambiente | Desarrollo económico | Asistencia Social | Educación | <i>Total</i> |
|-----------------|---------|-------|-------|------------------------|----------------------|-------------------|-----------|--------------|
| <i>Mujeres</i>  | 36      | 53    | 15    | 25                     | 05                   | 47                | 09        | 190          |
| <i>Varones</i>  | 68      |       | 13    | 34                     | 08                   | 20                | 10        | 153          |

*Fuente:* Revista "Lilas", Prefectura do Recife, Julio 2002

La Prefectura de Recife le ha dado a la participación de las mujeres en relación a la temática de género una institucionalidad muy importante. En el período gubernamental que se inicia en el 2001 se crea la Coordinadora de la Mujer, que es un organismo dentro del gabinete municipal cuyo cometido es "Elaborar e implementar políticas para modificar las desigualdades de género". A iniciativa de esta Coordinadora se creó una plenaria temática específica, la Plenaria de la Mujer, que tiene por finalidad al igual que las demás plenarias temáticas crear un espacio de decisión para las políticas de género de la Prefectura, priorizar las demandas que llegan de las mujeres pero también, "empoderar y fortalecer las organización de las mujeres e incentivar la participación y expresión de todos los grupos de mujeres de la ciudad."<sup>39</sup> Desde su inicio en el año 2001 participan promedialmente cada año 500 mujeres.

<sup>39</sup> Entrevista a la Coordinadora de la Mujer realizada por Iliana Pereyra

De esta manera se inserta en el PP una estructura que pueda darle visibilidad a la participación de las mujeres, en palabras de la Coordinadora: "un espacio especial para ellas como sujetas de derecho. El presupuesto es visto como algo masculino y muy técnico. Era necesario además crear el espacio para darle prioridad dentro de la asignación de recursos<sup>40</sup>. La creación de la Plenaria fue acompañada de dos medidas tendientes a fortalecer la participación de las mujeres. La primera fue una campaña incentivando su participación en el presupuesto, fortaleciéndolas a través de capacitación para que asuman la representación política dentro del presupuesto. Se hace un trabajo de formación que incluye aspectos como qué es una política pública y qué es una ley presupuestaria, etc. La segunda medida fue crear "brincadotecas" (ludotecas), espacios de cuidado infantil para que las mujeres que participaran en las plenarios dejaran allí a sus hijos."<sup>41</sup>

La Plenaria temática debe escoger tres prioridades de acción para el presupuesto y elegir delegadas al Foro Temático de la Mujer. Este es un espacio de fiscalización de la ejecución del presupuesto en relación a las prioridades de la Plenaria. El Foro a su vez elige dos delegadas al Consejo Municipal de Gestión que es la instancia de mayor nivel dentro del Presupuesto.

Existen dos organismos más que están asociados a las políticas municipales hacia la mujer. Uno es la Conferencia Municipal de la Mujer que se realiza cada dos años, tiene una convocatoria muy amplia y tiene por finalidad definir lo que serían las políticas de género municipales. Otro es el Consejo Municipal de la Mujer que es un órgano permanente y que tiene un carácter deliberativo, fiscalizador y supervisor de la ejecución de las políticas públicas dirigidas a las mujeres. Su composición es tripartita: representantes del poder público municipal, representantes de trabajadoras municipales electas por la Conferencia de la Mujer y representantes de la sociedad civil, también electas por la Conferencia de la Mujer. Estos dos organismos parecerían estar más vinculados a las políticas en general de la Prefectura, mientras que la Plenaria y el Foro estarían estrechamente asociados al presupuesto anual. El Esquema de la página siguiente ilustra la relación entre los distintos organismos.

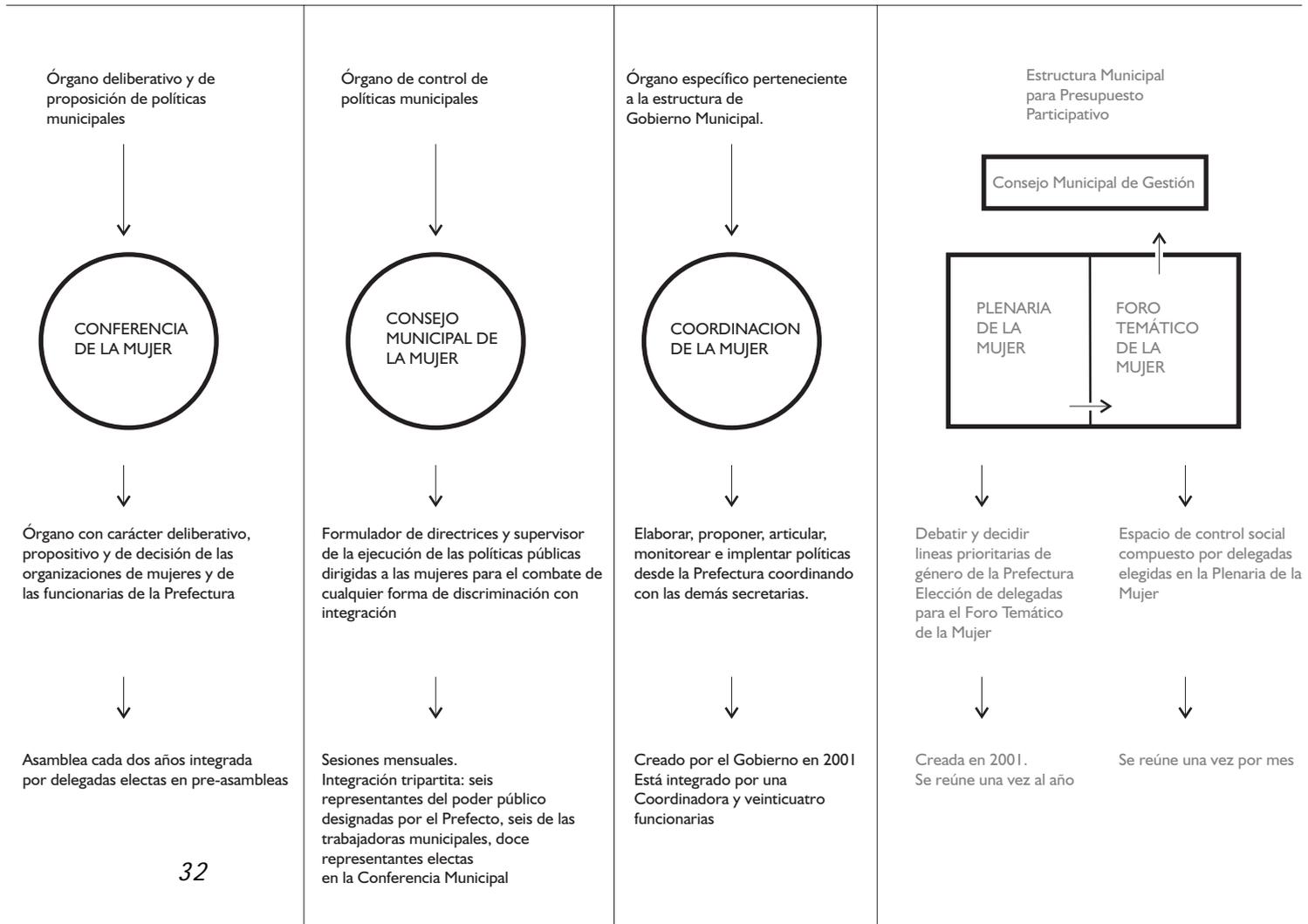
La existencia de esta institucionalidad tan fuerte está asociada a dos elementos. Por un lado a la voluntad política del gobierno de promover activamente políticas de género<sup>42</sup>; por el otro, a la activa participación del movimiento de mujeres y feminista en las instancias de la Plenaria de la Mujer y en la Conferencia Municipal. El tipo de demandas que surgen allí muestran la existencia de una masa crítica con un diagnóstico claro en torno a las

<sup>40</sup> El ser un área dentro del presupuesto no solamente le da visibilidad a la temática en las plenarios regionales, sino que además asegura que ésta reciba un porcentaje del presupuesto total, en lugar de estar supeditada a competir con otras prioridades dentro de las otras áreas.

<sup>41</sup> Entrevista a la Coordinadora de la Mujer realizada por Iliana Pereyra.

<sup>42</sup> El propio Prefecto cuando instaura la Coordinadora y promueve la primera Plenaria Temática de la Mujer habla de la "deuda del Municipio y del PP con las mujeres, y del compromiso con disminuir las desigualdades de género.

# Estructura municipal para la participación y control de las políticas públicas por parte de las mujeres



desigualdades de género y a las propuestas para enfrentarlas. De acuerdo a una alta funcionaria del PP "Se sentaron en la misma mesa las grandes feministas y la población que no tenía claridad sobre lo que era un movimiento feminista. Las mujeres más clásicas, más antiguas se sintieron llamadas a salir de sus casas para discutir su intervención, su participación en la sociedad."<sup>43</sup>

La conjunción de esos tres elementos: institucionalidad, voluntad política de la Coordinadora de la Mujer y participación activa del movimiento de mujeres y feminista, dieron por resultado la construcción de una agenda, una plataforma, donde las demandas y propuestas son efectivamente para promover la equidad y la autonomía de las mujeres. La Coordinadora de la Mujer explica así la diferencia que significa contar con ese espacio específico: "En la Plenaria ellas pueden identificar lo que de hecho precisan. Los otros espacios territoriales son para reivindicar los temas de la comunidad. En la plenaria ellas pueden salirse de esa función de 'salvar al mundo', 'pensar en los otros' y mirarse a sí mismas. ¿Qué necesito para mejorar mi vida?"<sup>44</sup>

Año a año cada plenaria ha ido seleccionando tres prioridades (cada una implica un conjunto de líneas de trabajo). En la primera se seleccionaron las líneas de Violencia, de Pobreza y de Participación política. El gobierno trabaja en todas pero se compromete a cubrir la primera prioridad. Violencia y Pobreza han sido seleccionadas y, a diferencia de los períodos anteriores, este último año la Pobreza quedó en primer lugar. Sin embargo, de acuerdo a las publicaciones de la Coordinadora de la Mujer<sup>45</sup> y a las entrevistas realizadas para este trabajo a mujeres que participan en distintos niveles de la Prefectura, se han desarrollado un conjunto importante de acciones en todas las líneas mencionadas. En su mayor parte esto ocurre en forma coordinada con las otras secretarías de la Prefectura: Salud, Educación y Desarrollo Económico.

Las líneas programáticas de la Coordinadora de la Mujer son las siguientes:

- Promover mayor igualdad entre hombres y mujeres en la política educativa
- Incentivar un mayor control social y participación de las mujeres en las políticas públicas
- Implementar políticas de asistencia y prevención de violencia contra la mujer
- Coordinar acciones para la reducción de la pobreza de las mujeres
- Fortalecer la implantación del Programa de Asistencia Integral de Salud de la Mujer y contribuir a la igualdad de género en los demás programas de salud

<sup>43</sup> Entrevista a la Coordinadora de Presupuesto Participativo y Participación Popular de la Prefectura, realizada por Iliana Pereyra.

<sup>44</sup> Entrevista a la Coordinadora de la Mujer realizada por Iliana Pereyra

<sup>45</sup> Revistas Lilas, julio 2002 y noviembre 2003

Tanto la formulación de los objetivos como las líneas de acción que se desprenden de cada uno tienen un claro enfoque de género<sup>46</sup>.

Parecería asimismo existir voluntad en mujeres participantes en la Plenaria y en el Foro de la Mujer de transversalizar un enfoque de género en otras áreas del presupuesto, más allá de aquellas en las cuales la propia Coordinadora de la Mujer se hace cargo para implementar los programas. Esto puede verse a través de la estrategia enunciada por algunas mujeres entrevistadas: "En la plenaria regional, en 10 delegados tenemos ya 8 mujeres. En el Foro micro-regional de PP tenemos 2 coordinadoras y 2 consejeras, antes eran todos hombres."<sup>47</sup>

La existencia de tan diversos espacios específicos de participación permite suponer que las demandas y propuestas de género tienen un lugar institucionalizado donde presentarse. Sin embargo generar una participación calificada y lograr el acceso de más mujeres a los espacios superiores de toma de decisión implica un esfuerzo considerable a dos puntas. Por un lado una inversión en capacitación a las propias mujeres y a los y las funcionarios/as, y por otro lograr cambios en los modelos de funcionamiento que faciliten la integración en las diversas áreas y a los niveles más altos como los espacios de cuidado infantil por ejemplo, pero también los horarios, las modalidades, etc.

De acuerdo a Iliana Pereira<sup>48</sup> una dificultad no menor de este proceso está asociada a los recursos económicos necesarios no solamente para cubrir el conjunto de necesidades de una población extremadamente pobre sino para realizar esta capacitación. La incorporación de un enfoque de género a cualquier política implica un plus de recursos a negociar también dentro de los presupuestos.

### **3. - Las mujeres en el presupuesto de Montevideo**

Los organismos de participación ciudadana vinculados a la posibilidad de influir en el presupuesto son los Concejos Vecinales. La integración por sexo en éstos en los últimos períodos es la siguiente:

<sup>46</sup> Las líneas de acción aparecen en la Revista Lilas, julio 2002.

<sup>47</sup> Entrevistas realizadas por Iliana Pereyra a mujeres de organizaciones sociales participantes en el PP.

<sup>48</sup> Iliana Pereira, Informe de Recife.

## Integración por sexo de los Concejos Vecinales según diferentes años

| <b>Años</b> \ <b>Sexo</b> | <i>Varones</i> | <i>Mujeres</i> |
|---------------------------|----------------|----------------|
| 1995                      | 56 %           | 44 %           |
| 1998                      | 57,8 %         | 42,2 %         |
| 2001                      | 57,3 %         | 42,7 %         |
| 2004                      | 59,5 %         | 40,5 %         |

*Fuente:* Elaborado a partir de la información sobre Integrantes de Concejos Vecinales disponible en la web ([www.imm.gub.uy](http://www.imm.gub.uy), [vecinet](http://vecinet.org.uy), y otras)

Montevideo, que tiene un tamaño similar a Recife e inferior a Porto Alegre, tiene una estructura más descentralizada en algunos aspectos. Los Concejos Vecinales equivalen de alguna manera a las asambleas regionales de esas otras ciudades. Tal como se menciona en el capítulo anterior, no existen asambleas temáticas centrales, para toda la ciudad. Los llamados grupos temáticos se dividen por centro zonal. Es necesario recordar, además, que estos Concejos Vecinales tienen una función propositiva y no de decisión.

Como puede verse en el cuadro anterior, la participación ha descendido 4 puntos en diez años. Las razones posibles de esto se analizarán en el capítulo siguiente con el conjunto de dificultades que se presentan a la participación de las mujeres.

Sin embargo, a pesar de este descenso, a pesar de que no existe un espacio de participación institucional específico para el tema de políticas de género como en Recife, se han generado espacios de participación para las mujeres vinculados a la gestión municipal y que les permiten influir, en alguna medida, en las decisiones presupuestarias. Estos espacios son las llamadas Comisiones Zonales de Mujeres. Su existencia está estrechamente ligada al Programa ComunaMujer, operado desde la Oficina de la Mujer que es el organismo municipal responsable de las políticas de género.

Al instaurarse en 1995 un nuevo gobierno municipal, el movimiento organizado de mujeres logra que se cree un espacio para la atención de las políticas dirigidas a las mujeres (en sus inicios se llamó Comisión de la Mujer,

hoy Secretaría de la Mujer), con un mínimo presupuesto propio y un cierto status dentro de la estructura y con posibilidades de operar programas. Este programa se inicia teniendo como referencia a las comisiones temáticas de la mujer que habían surgido en diversos espacios locales pero que no contaban con apoyos. En 1996 se crean las tres primeras experiencias del Programa ComunaMujer<sup>49</sup>. Propone la creación de unidades con un servicio de atención jurídica para mujeres de sectores populares, y, un espacio de participación de las mujeres. Este espacio adquiere, en cada zona, características propias. Cada Comuna implicó la instalación de al menos un servicio para las mujeres que no accedían a este tipo de recursos; que se llevan adelante en convenio con ONGs y son co-gestionados entre el municipio y las Comisiones de Mujeres. El programa se va ampliando en el transcurso del tiempo y hoy existen 8 ComunaMujer donde participan aproximadamente 400 montevidéanas<sup>50</sup>.

Estos grupos son de hecho los espacios territoriales donde las mujeres han traído, elaborado demandas y propuestas específicas, cuando se discute el presupuesto quinquenal y las rendiciones de cuentas anuales, que permiten incidir en las redefiniciones. Las Comisiones Zonales de Mujeres están estrechamente relacionadas con la Secretaría de la Mujer. Esta instancia municipal brinda a las Comunas los apoyos de capacitación y recursos que requieren para su infraestructura, convenios o técnicas/os para ampliar servicios, apoyo financiero para algunas actividades de difusión, de facilitación de espacios de coordinación con instituciones públicas y privadas, para gestionar proyectos, etc., reforzando los apoyos locales, tanto técnicos como de infraestructura.

Es de señalar que el movimiento organizado de mujeres y el movimiento feminista si bien tuvo protagonismo para la creación de la hoy Secretaría de la Mujer, no participó nunca a nivel de los espacios locales abiertos por la descentralización. Por el contrario lo que ha ocurrido es que son las Comisiones Zonales que en su crecimiento y desarrollo han superado su ámbito de participación local y en algunos casos han comenzado a relacionarse directamente con el movimiento de mujeres autónomo.

Con el paso del tiempo el Programa se ha ido ampliando y las ComunaMujer comenzaron a ofrecer otros servicios como la atención psicosocial a víctimas de violencia doméstica. La articulación de este servicio con el jurídico fue vista como una necesidad tanto por las mujeres como por las técnicas, y se han convertido además, en una referencia en todo Montevideo<sup>51</sup>. Hoy día

<sup>49</sup> Parte de la información sobre los orígenes y desarrollo de las Comunas Mujer proviene del trabajo de Silvana Bruera y Mariana González "Una experiencia de participación ciudadana que echó raíces: las ComunaMujer" Comisión de la Mujer, I.M.M., Montevideo, 1995, en imprenta.

<sup>50</sup> Comisión de la Mujer, Memoria Anual 2003, Memoria Anual 2004, [www.imm.gub.uy](http://www.imm.gub.uy)

<sup>51</sup> Bruera y González, op.cit.

desde las Comunas las mujeres han gestionado una larga serie de beneficios:

- Capacitación para la participación social y política.
- Actividades recreativas y culturales.
- Capacitación para coger los servicios de atención jurídica y a víctimas de violencia.
- Además las Comisiones de Mujeres Zonales comenzaron a desarrollar sus propias agendas por el tema de violencia doméstica<sup>52</sup>.
- Se han vinculado a otros programas municipales que operan a nivel territorial y que tienen un enfoque de género como es el Programa de Salud Integral de la Mujer, el Programa de empleo transitorio *Barrido Otoñal*.
- Cursos de capacitación laboral y vinculación con diversos programas de empleo.
- En la línea laboral han intervenido para obtener cupos en la capacitación, lugares para emprendimientos de mujeres en las ferias locales, y han hecho de nexo entre éstos y empresarios de la zona.

Existen dos iniciativas especialmente significativas para dimensionar su avance en términos de capacidad propositiva en programas con enfoque de género. Una ha sido la articulación lograda por varias de estas comisiones con redes más amplias del movimiento de mujeres y participar, por lo tanto, como grupos autónomos dentro del movimiento. Son los casos de la participación en las redes de Mujer y Salud y la campaña que ésta realizó en torno a la Ley de Salud Sexual y Reproductiva y a la Red de Violencia Doméstica. En este último caso, como se mencionó, un grupo zonal inicia una campaña nacional. Algunos grupos integran también la Comisión Nacional de Seguimiento de los Acuerdos de Beijing que es la articulación del conjunto de organizaciones de mujeres.

Una segunda iniciativa ha sido la participación de estos grupos en la elaboración del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de las Mujeres que se instauró a nivel municipal. Una vez aprobado el Plan a nivel central, en algunas zonas se comenzaron a realizar planes zonales de igualdad de oportunidades. En cada Comisión Zonal y en cada ComunaMujer se discutió cada capítulo del Plan general, poniendo énfasis en el que se propone la implementación de medidas a nivel local. Con diferentes estrategias y alcances buscaron adecuar las propuestas generales a las realidades zonales. Dos Comunas han logrado que el Gobierno Local los asumiera como propios.

Otro indicador del desarrollo en capacidad de propuestas desde un enfoque de género alcanzado por estos grupos, es el hecho de que muchos

<sup>52</sup> Una Comuna inició una campaña por la muerte de mujeres por violencia doméstica que se llevó a nivel de toda la ciudad

de ellos tienen clara la importancia de transversalizar dicho enfoque en las otras comisiones temáticas. "Tratamos de estar en todas las comisiones temáticas, incluso las que son típicamente 'masculinas' como la de Obras, porque allí también tenemos reivindicaciones nuestras". Otra entrevistada dice "en el grupo hay compañeras que están en otras comisiones temáticas, ellas llevan el tema de género a esas comisiones y hacen de enlace con nuestro grupo<sup>53</sup>."

Si estos grupos tienen una clara relación con la Secretaría de la Mujer, la relación con los órganos competentes en el PP es ambivalente. "Siempre estamos proponiéndoles cosas a los Concejos, inventando estrategias para incidir, les charlamos uno a uno, pero es muy difícil. Conseguir cosas es muy tardado, la burocracia es muy grande. Para nosotras es mucho mejor relacionarnos directamente con la Secretaría de la Mujer, tienen una concepción de trabajo distinta<sup>54</sup>."

"Las demandas las canalizamos específicamente a la Secretaría de la Mujer y luego le comunicamos a la Junta Local para que sepan qué estamos haciendo. Participamos cuando es imprescindible, hoy voy a participar porque se aprueba el Plan Quinquenal y queremos que se mantenga el Programa ComunaMujer<sup>55</sup>."

Aparentemente los grupos zonales encuentran un mejor interlocutor para sus demandas en el organismo de referencia central. Sin embargo su participación en los organismos locales se aprovecha para refrendar sus solicitudes u obtener ampliaciones presupuestarias a programas que ya tienen. Las estrategias en relación a los órganos de participación local son diferentes. En algunos casos han "candidateado" al Concejo Vecinal a una compañera. En otros casos cuando necesitan algo van en grupo y lo plantean. Otras prefirieron que su Comisión sea considerada Temática y por lo tanto tienen una voz y voto permanente en el Consejo.<sup>56</sup>

#### **4.- Tres experiencias de Participación**

Dado el marco de género desde el que se plantea este estudio, parecería que los casos de Recife y Montevideo han abierto caminos más proclives a que la participación de las mujeres se traduzca en la formulación de demandas y propuestas que promuevan una efectiva equidad para las mujeres. Esto se deduce del conjunto de propuestas y demandas específicas que se levantan,

<sup>53</sup> Entrevista realizada por Silvana Pissano

<sup>54</sup> Ibid

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Bruera y González, op.cit.

de las señales dadas por las propias participantes en cuanto a transversalizar otras áreas presupuestales, así como de la diversidad y dimensión de los programas que se ejecutan a nivel municipal para responder a esas demandas. Porto Alegre parece iniciar un camino en esta línea a través de la voluntad de capacitar en género a funcionarios/as, así como de coordinar con las diferentes áreas del presupuesto.

Parece bastante claro que en los casos de Montevideo y Recife, el elemento central para asociar el desarrollo que se registra es la existencia de un organismo central con potestades para elaborar políticas de género que se ha hecho cargo de convocar, nuclear, y sobre todo capacitar a las mujeres para que trasciendan sus demandas de necesidades básicas insatisfechas a demandas de ruptura con un modelo de relaciones de género y de desarrollo de su autonomía. También es necesario aquí señalar que esto no se da sin una voluntad política del gobierno central y sin los consiguientes recursos financieros específicos que requiere generar un cambio cultural de esta envergadura.

Recife y Montevideo presentan modalidades de participación diferente. El de Recife es un modelo más institucional que genera beneficios por lo menos de tres tipos. Por un lado es el Municipio o Prefectura (el propio Estado) quien tiene la responsabilidad de convocar año a año, y de sostener los espacios de participación. Por otro, esos espacios tan institucionalizados seguramente les facilita a las mujeres a nivel personal o colectivo tanto su integración como el identificar que es factible obtener o no por esa integración. Por último al constituir un área específica dentro del presupuesto, la temática adquiere una visibilidad y un porcentaje de presupuesto que actúa seguramente como elemento sensibilizador y de atracción para que se integren mujeres a él.

Por su parte, la modalidad de Montevideo a través de las Comisiones genera una territorialización que permite una cercanía más directa con las vecinas así como una integración de éstas a un grupo pequeño de pertenencia donde hacer procesos de cambio individuales, reunirse periódicamente, y desarrollar cierta autonomía para relacionarse con otros actores y satisfacer por otros canales sus demandas.

En Montevideo, como se verá en un capítulo siguiente, los aspectos burocráticos del PP aparecen claramente como una traba a la participación de las mujeres. Es muy posible que Recife al crear un espacio específico

adopte una modalidad más cercana al pragmatismo y ausencia de retórica femenina. De todas maneras en las tres experiencias las mujeres tienen dificultades para acceder a puestos más altos de representación. Quizá el camino hacia esto pase por lograr una masa crítica suficientemente amplia como para poder modificar estilos y formas de funcionamiento masculinos que alejan a las mujeres, y generar apoyos (como la ludoteca de Recife) para facilitar la integración de las mujeres.

### III. AVANCES Y DESAFÍOS PARA LAS MUJERES EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

En este capítulo se buscará identificar qué ha cambiado para las mujeres que han participado en estos procesos. Para esto, y a partir de la información recogida en las tres ciudades, es necesario realizar una primera distinción: los cambios relacionados a su condición de pobreza y las inequidades sociales, y los relacionados a su condición de mujer y las inequidades de género.

#### 1. Los PP y los cambios en relación a la equidad social

Diversas fuentes señalan que los procesos en las tres ciudades han logrado una redistribución de los recursos comunales a favor de las zonas y las poblaciones más desfavorecidas<sup>57</sup>. Por su parte, las entrevistas realizadas a mujeres participantes abundan en ejemplos de mejoras obtenidas en sus barrios, fundamentalmente en infraestructura: iluminación, saneamiento, agua potable, acceso a transporte, instalación de policlínicas y guarderías, etc. A pesar de que las personas entrevistadas asocian estos cambios al PP, no es posible determinar, a partir de la información existente, si los mismos efectivamente son consecuencia de la participación o son consecuencia de la voluntad política de establecer una redistribución más equitativa del gasto público. De todas maneras los efectores de políticas suelen señalar la importancia, o el apoyo que significa, a la hora de tomar decisiones, la existencia de demandas y de movilización por parte de la sociedad civil.

Sin embargo, un cambio logrado por la participación ciudadana que sí es absolutamente real, es la ampliación de ciudadanía entendida como la conciencia de la población en situación de pobreza y exclusión de tener derechos: desde el derecho al acceso a bienes y servicios a cómo decidir (en diferentes grados) sobre la distribución del presupuesto. Esto constituye una diferencia significativa, respecto a los métodos de los gobiernos anteriores. En Brasil, aparentemente, el estilo clientelístico era habitual para la obtención de bienes y servicios; ese estilo quedó desterrado con el PP. Una encuesta a participantes en el presupuesto de Porto Alegre que puede verse en el cuadro siguiente, es terminante al respecto.

<sup>57</sup> Para Uruguay puede verse la inversión diferenciada por zonas en [www.webcinet.org](http://www.webcinet.org), donde claramente se privilegian las consideradas con NBI. Para Porto Alegre, dentro de los criterios de selección ya se incluye los antecedentes de la zona en la demanda que se solicita (Ver Avritzer, op.cit.) Para Recife ver Barbosa Da Silva Evanildo "Proyecto Olhar Crítico: Estudio de Caso del PP de Recife, 2004, [www](http://www).

## Papel de los Mediadores Políticos antes y después del PP de Porto Alegre

|                                                           | SI                              | NO                            |
|-----------------------------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| ¿La comunidad obtenía beneficios materiales antes del PP? | 62,7 %                          | 37,3 %                        |
| ¿Cómo se conseguían esos beneficios?                      | La comunidad se movilizaba: 54% | Se recurría a políticos: 41 % |
| ¿La comunidad obtuvo beneficios materiales con el PP?     | 89 %                            | 11,4 %                        |
| ¿Fue necesario otro tipo de intervención extra PP?        | 28 %                            | 72 %                          |
| ¿Hubo intervención de políticos?                          | 0 %                             | 100 %                         |

*Fuente:* Avritzer, op.cit.

Una mujer participante en el presupuesto de Porto Alegre y entrevistada en el marco de este estudio, pone en sus palabras este cambio:

"Esta es una gran conquista que comenzó hace 16 años. Antes para conseguir algo tu tenías que tener un buen padrino..." Otra entrevistada aclara: "Con el PP uno sabe adónde va el dinero, tienes un lugar para llevar tus reivindicaciones, es algo que en otros municipios no existe"<sup>58</sup>.

La propia Secretaria de Derechos Humanos -responsable de las políticas de género- del Municipio de Porto Alegre en el período anterior considera éste el principal logro del PP:

"Si uno analiza las inversiones, ve que mayoritariamente han ido para saneamiento, vivienda, pavimentación, para zonas de gran vulnerabilidad social, y donde las mujeres han sido las principales reivindicadoras. Si tuviese que resumir la principal lección que tuvimos, fue desde el punto de vista del desarrollo democrático, de contribuir a que las personas se visualicen en tanto sujetos de su historia, con voz. Son las mujeres que salen de su casa, que nunca habían hablado con el Prefecto y que se acostumbran a tratar con él de igual a igual. Se acostumbran a ser oídas, comienzan a apropiarse del proceso del presupuesto."<sup>59</sup>

Algo similar se recoge en Recife:

<sup>58</sup> Entrevistas realizadas por Clair Ribeiro

<sup>59</sup> Entrevistas realizadas por Clair Ribeiro a la Secretaria de Derechos Humanos del gobierno anterior

"Antes no existía relación de la comunidad con el Municipio. Llegaba un político, elegía un líder comunitario y hacían lo que querían. Eran beneficios personales. Hoy tenemos un Foro de nuestra micro-región. Hay carencias, pero la gente sabe que tiene un distrito de salud, que hay un Consejo con el que puede hablar si le faltan medicamentos. Conocemos los derechos que tenemos. El Presupuesto fue la puerta de entrada del pueblo a la Prefectura. Aprendimos que podemos resolver un problema si nos movilizamos."<sup>60</sup>

La "invitación" del Estado a participar en el presupuesto, compartiendo algún nivel de poder, para decidir sobre éste, es especialmente relevante para los sectores que viven realidades de pobreza y exclusión. Hoy, desde diversas disciplinas, se caracteriza a la pobreza no solamente como privación de necesidades materiales sino también como ausencia de capacidad para hacer uso de oportunidades y transformarlas en realizaciones, o como ausencia de poder para participar socialmente a nivel laboral, político y creativo.<sup>61</sup> La pobreza material suele estar asociada a vivencias de desvalorización, aislamiento y dependencia. Estas características subjetivas de la pobreza se refuerzan en las mujeres por su socialización, que las hace sentir doblemente desvalorizadas, aisladas y dependientes. Varios testimonios de mujeres participantes en los procesos del presupuesto, hablan de sus cambios en este sentido: "ahora me animo a hablar", "puedo discutir con el Prefecto", "ya no nos importa que nos traten de ignorar", etc.

La contribución de los gobiernos a la equidad quizá se asocie más que a cubrir las necesidades materiales de las personas, al hecho que consideren esas necesidades como derechos, y que promuevan que las mismas sean levantadas en tanto derechos. Porque es este cambio cultural el que asegura en última instancia -por lo menos en proyección- un cambio radical en términos de equidad. Fraser plantea así la disyuntiva entre el "satisfacer necesidades" y "ejercer derechos":

"Después de todo, los conservadores prefieren tradicionalmente distribuir el apoyo como un asunto de necesidad y no como un derecho, justamente para evadir las asunciones de derechos que podrían suponer implicaciones igualitarias. Brevemente, me alinee con aquellas personas que prefieren traducir las demandas justificadas de necesidades en derechos sociales. Mi compromiso es oponerme a las formas de paternalismo que surgen cuando las demandas de necesidades están separadas de las demandas de derechos."<sup>62</sup>

Ahora bien, si es cierto que esta ampliación de derechos existe por lo menos en cuanto al derecho a definir prioridades y/o presentar demandas

<sup>60</sup> Entrevista realizada por Iliana Pereyra

<sup>61</sup> Sen Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Madrid, Ed. Planeta, 2000

Kabeer Naila, *Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millenium Development Goals*, Commonwealth Secretariat – I.D.R.C., 2004

<sup>62</sup> Fraser Nancy, "La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío" en *Debate Feminista*, Año 2, Vol.3, México, marzo 1991.

concretas, también es cierto que existen limitantes fuertes en este ejercicio de democracia directa: una de ellas tiene que ver con el nivel educativo y las capacidades necesarias para llegar a los escalafones más altos del proceso -como lo muestran los estudios ya citados sobre niveles de instrucción según participación en organismos de Porto Alegre-<sup>63</sup>; otra que tiene que ver con la definición de políticas.

En este sentido parecería que a los niveles masivos, la población toma decisiones sobre aspectos puntuales de las políticas, cuyos lineamientos básicos son definidos a nivel de organismos centrales. Por ejemplo, la población define la ampliación de una policlínica, pero no discute los fundamentos de la política de salud, o el modelo de atención que la sustenta. Podemos suponer que esto sería diferente si al formular y diseñar una nueva política, se integrara la participación activa de un sector de población. En este sentido, se pueden tomar los casos del inicio de la política de atención a la violencia doméstica en Montevideo, o las políticas de género que inicia la Prefectura de Recife a partir de la primera Conferencia y Plenaria de la Mujer.

## 2. Los PP y la equidad de género

Las relaciones desiguales de género resultan más difíciles de identificar que las sociales debido a los patrones de socialización que las transmiten como "naturales". Así se ha visto como las mujeres pueden identificar en forma mucho más rápida sus necesidades más inmediatas que aquellas asociadas a las relaciones de género y sus consiguientes derechos como el derecho a no ser víctimas de violencia, a decidir sobre su sexualidad, a controlar autónomamente sus ingresos o a participar políticamente en cargos de jerarquía. Para que estas necesidades, vividas como malestares individuales, se transformen en conciencia de derechos es necesario una nueva socialización, es necesario acceder a un marco que legitime esos malestares como derechos.

Por lo anterior y siguiendo el razonamiento de Prevoste y Valdés<sup>64</sup>, "los esfuerzos por innovar la gestión municipal en sentido democrático no traen consigo avances automáticos en la ciudadanía de las mujeres, a menos que se intencionen expresamente, incentivando el "empoderamiento" ciudadano, en términos de individuación, ejercicio de derechos, asociatividad y acceso a las decisiones en el municipio en las esferas de la sociedad civil que se vinculan a ésta."

<sup>63</sup> Arvitzter, op.cit.

<sup>64</sup> Prevoste Patricia, Valdés Alejandra, *Democratización de la Gestión Municipal y ciudadanía de las mujeres: sistematización de experiencias innovadoras. Informe final*. Santiago, 2000 Documento de trabajo.

Se trata ahora de poder identificar qué tanto las mujeres han avanzado en estos tres municipios en términos de sus derechos, de su ciudadanía, de su empoderamiento. A estos efectos resulta útil el concepto de autonomía y sus dimensiones desarrollado por Meynen y Vargas<sup>65</sup> en la medida en que da cuenta de una manera muy abarcativa del conjunto posible de demandas y cambios necesarios para contribuir a la equidad de género. En efecto, las autoras consideran a su propuesta como una estrategia de transformación cuya finalidad es promover que las mujeres desarrollen control y poder sobre sus vidas y sus contextos. Las dimensiones mencionadas son la "autonomía física" que implica el autocontrol de la sexualidad y la fertilidad, la "autonomía económica", sustentada en el equitativo acceso y control sobre los medios de producción, la "autonomía política", referida a los derechos políticos básicos incluyendo la autodeterminación y la formación de grupos de presión y la "autonomía sociocultural", que alude a la capacidad de afirmar identidades propias y la autoestima. Dada las características de este trabajo<sup>66</sup>, se tomarán algunos aspectos de estas dimensiones para analizar avances y dificultades.

Otra perspectiva interesante para analizar algunos resultados de la participación de las mujeres en los presupuestos es la que plantea Jeanine Anderson en relación a los "activos" de las mujeres<sup>67</sup>. La autora considera a éstos como el portafolio de bienes y recursos tanto materiales como simbólicos que le permiten a las personas o grupos entablar relaciones de negociación e intercambio con otros. En un reciente trabajo desarrolla las características de lo que serían los nuevos activos políticos para las mujeres que permite profundizar en sus avances y dificultades en los tres procesos de participación.

### **A) La autonomía económica y el derecho a ingresos**

Para este trabajo se entenderá esta dimensión como el derecho al acceso a un ingreso propio, así como al control sobre ese ingreso. La dimensión podría también incluir el derecho a acceder en igualdad de condiciones a empleos de calidad y a aquellos no necesariamente "femeninos"<sup>68</sup>. Si bien el acceso a ingresos propios es un primer paso fundamental para acceder a "otras autonomías", éste por sí mismo no asegura que las mujeres puedan disponer de él en forma autónoma. La experiencia ha mostrado además la existencia de un conjunto de trabas asociadas al género que dificultan el acceso a ingresos. Estas van desde la disposición de la información sobre fuentes de

<sup>65</sup> Meynen Vicky y Vargas Virginia "La autonomía como estrategia para el desarrollo de los múltiples intereses de las mujeres" en Barrig Maruja (comp.) *Sin Morir en el Intento*, Ed. Novib-Red entre Mujeres, Lima, 1994

<sup>66</sup> Al no haberse planteado como objetivo una evaluación propiamente de los cambios generados desde los municipios para la equidad de género, no existe información suficiente para dar cuenta del conjunto de dimensiones.

<sup>67</sup> Anderson Jeanine, "Cómo Generar Activos Políticos" en *Foro Los Caminos del Empoderamiento de las Mujeres* REPEM, Porto Alegre, 2005, en imprenta.

<sup>68</sup> Bonino, María, *Dimensiones, variables e instrumentos para la evaluación de proyectos de desarrollo con perspectiva de género. Su relación con el Marco de Desarrollo de Base de la Fundación Interamericana*, SADES, Montevideo, 1996.

crédito, de capacitación, las trabas o dificultades asociadas al género en relación al rol de empresaria, o al acceso a puestos de trabajo considerados no "típicamente femeninos".

El acceso a ingresos parece ser una de las demandas más fuertes de las mujeres, por lo menos en Porto Alegre y Recife. En Porto Alegre es considerado, desde el gobierno municipal, el logro principal de las políticas hacia las mujeres. Existe por ley, un programa específico en este sentido. Sin embargo, de acuerdo a declaraciones ya citadas de quien fue su principal impulsora, no se logró que éste tuviera incorporado una perspectiva de género<sup>69</sup>.

De todas maneras, un conjunto de grupos se han beneficiado con el programa. De acuerdo a las entrevistadas para este trabajo, los logros principales que han obtenido las mujeres tienen que ver con los espacios para comercializar sus productos: ferias y las tiendas de "Etiqueta Popular". Asimismo una entrevistada, perteneciente a la organización Economía Popular Solidaria, considera que la participación de su organización en el presupuesto tiene una finalidad muy clara: "Estamos trabajando para hacer un "shopping", ya ganamos el terreno con la prefectura anterior y necesitamos dinero para construirlo, ese es nuestro objetivo ahora."<sup>70</sup>

En Recife el tema de generación de ingresos ha aparecido permanentemente dentro de las prioridades y existe una línea de trabajo específica llamada Género y Desarrollo Económico. A través de ella se apoya a las mujeres con emprendimientos a través de crédito, capacitación, y reflexión en torno a las condicionantes de género.

"Desde el año 2002 venimos trabajando en Economía Popular Solidaria, (...) estamos poniendo énfasis en el crédito popular para potencializarlas (...) pero no era adecuado el perfil de estas mujeres. Hemos trabajado esto con las emprendedoras y también con el equipo técnico. Hemos hecho esfuerzos para adecuar los instrumentos crediticios desde una óptica de género, atendiendo además cuestiones de raza, de jefatura familiar, etc. Implementamos un acompañamiento al crédito, siguiendo el desarrollo de los emprendimientos. Vimos que cerca de un 35% eran analfabetas, esto dificultaba su formación por lo cual hicimos un convenio con la Secretaría de Educación para que las mujeres accedieran a una formación profesionalizante..."<sup>71</sup>

En Montevideo la línea de apoyo a la generación de ingresos para las mujeres

<sup>69</sup> Entrevista a la Secretaria de Derechos Humanos ya citada.

<sup>70</sup> Entrevistas realizadas por Clair Ribeiro

<sup>71</sup> Entrevista realizada por Iliana Pereyra

es reciente e incipiente. De hecho aún se considera que estas políticas son de competencia del gobierno nacional y no municipal. Las primeras experiencias surgen como políticas de apoyo a jóvenes en situación de vulnerabilidad social, de empleo temporal y con contenidos educativos. En estas experiencias se ha logrado una cuota para mujeres así como la promoción de su participación en tareas no tradicionales. Asimismo la Secretaría de la Mujer ha desarrollado un programa de empleo transitorio para mujeres jefas de hogar, *Barrido Otoñal*.

No existen comisiones temáticas para ésta área aunque se han comenzado a desarrollar experiencias piloto de apoyo a iniciativas locales de generación de ingresos, pero por fuera del presupuesto municipal, con apoyo de la cooperación internacional en algunos casos. También por "fuera" del PP los grupos zonales de mujeres han logrado en varios casos beneficios en términos de: espacios de comercialización en ferias, apoyos puntuales de gobiernos locales para algunos proyectos de los apoyados por la cooperación internacional, y articulación con organismos públicos nacionales para capacitación, así como con el programa de *Barrido Otoñal* ya mencionado. Es de señalar que en estos casos, al igual que en Recife, el acompañamiento socioeducativo de las experiencias tiene un componente de género, que pone énfasis en los derechos.

Las políticas de generación de ingresos presentan dificultades para su operación a nivel municipal. Por un lado hay un tema de competencias; por lo menos en Uruguay todavía se discute si es el Municipio con sus recursos quien tiene responsabilidad de implementar este tipo de políticas. El caso de Brasil, con una estructura más descentralizada del gasto parecería no ser similar. Sin embargo, las entrevistas de Recife revelan las dificultades para la Prefectura de implementar una política de crédito para programas de economía popular con una escasez grande de recursos, y a partir de la cual otras áreas también prioritarias podrían verse afectadas.

Un segundo nivel de dificultad está asociado al costo de estas políticas desde una perspectiva de género. Como ya fue mencionado en un punto anterior de este trabajo, incorporar esta perspectiva exige un *plus* en capacitación y sensibilización tanto a nivel de funcionarios/as como de beneficiarias. Para desembolsar recursos en estas áreas, debe existir una clara definición política y una relativa disponibilidad financiera.

## **B) *La autonomía política y el derecho a participar en las decisiones***

Esta dimensión hace referencia a la conformación de colectivos autónomos para movilizarse en torno a demandas específicas. A los efectos de este trabajo parece pertinente incluir en ésta dos de las dimensiones que identifican Prevoste y Valdés<sup>72</sup> para lo que denominan ciudadanía activa de las mujeres y que resultan útiles para valorar los avances posibles de la participación de las mujeres en los municipios:

- La asociatividad, entendida como el aumento de la capacidad organizativa dirigida a incidir en las decisiones municipales a favor de los derechos y necesidades de las mujeres como género. Como Prevoste y Valdés señalan, es a partir de la construcción de una identidad colectiva, del "nosotras", que se hace factible el reconocimiento de intereses comunes y específicos y la posibilidad de formular propuestas de género.

- El acceso a espacios de toma de decisiones en el sentido de un incremento de la participación de mujeres en cargos de importancia en la estructura municipal.

Parecería que los gobiernos de Recife y Montevideo han tenido una preocupación especial por impulsar una asociatividad en las mujeres que les permita una reflexión conjunta en torno a sus necesidades y elaboración de propuestas. En Recife resulta un espacio claramente institucional que ha permitido una construcción colectiva sumamente importante, además de brindar un espacio interesante de articulación entre grupos y organizaciones. Si bien son organismos convocados desde el municipio, tienen aparentemente autonomía en su capacidad de propuesta y tienen además capacidad de control y fiscalización de los programas implementados.

La experiencia de Montevideo, a través del Programa ComunaMujer -que apoya a las Comisiones Zonales de Mujeres- está menos institucionalizada, aunque influye en las decisiones municipales. Tienen también cierta capacidad de control sobre la ejecución y varias de estas unidades de participación están mostrando una tendencia a autonomizarse cada vez más de la estructura municipal. Las coordinaciones extramunicipales, así como el hecho de que algunas se planteen obtener personería jurídica para realizar convenios y recibir apoyos en forma autónoma, son muestras de dicho desarrollo.<sup>73</sup> Tanto en Recife como en Montevideo se pueden identificar un conjunto de propuestas con una clara perspectiva de género que muestran

<sup>72</sup> Prevoste y Valdés, op.cit.

<sup>73</sup> Bruera y Conzález, op.cit.

la existencia de procesos de sensibilización y capacitación a las mujeres para esto.

Si bien en Recife es claro el proceso de elaboración de propuestas dentro del presupuesto, también es cierto que éstas requieren de una participación activa por parte del gobierno local para su desarrollo. Es decir, no puede esperarse que las "propuestas de género" surjan espontáneamente de las mujeres de los sectores populares. Esta participación activa del gobierno local implica voluntad política, implica también funcionarios/as capacitados, e exige recursos financieros extras para llevar adelante acciones de sensibilización y capacitación de las participantes, que permitan construir esas propuestas.

Como se ha dicho, la participación de mujeres desciende a medida que aumenta la jerarquía de los espacios de decisiones en las tres ciudades. En Porto Alegre y Recife los porcentajes se han mantenido en el tiempo, pero en Montevideo ha descendido. ¿Cuáles podrían ser las razones de la disminución en esta ciudad? De acuerdo a diversas entrevistas a mujeres de las Comisiones Zonales la razón que aparece con más frecuencia refiere al funcionamiento del proceso del presupuesto: burocrático, lento y exigente en términos de dedicación para quienes participan.

"Las mujeres casi nunca llegan al final del período en los Concejos; es porque se cansan de la burocracia, no porque la gente sea irresponsable. Para mí por aquí es por donde la descentralización hace agua."<sup>74</sup> De acuerdo a los testimonios recogidos en esta ciudad la ecuación costo-beneficio de la participación no resulta favorable, máxime cuando, según las mismas entrevistadas, pueden influir en las políticas sin necesidad de ser miembro de los Concejos Vecinales. Participar en ellos en momentos clave, o negociar directamente con los órganos centrales parecen alternativas más redituables.

<sup>74</sup> Entrevista realizada por Silvana Pissano

En Porto Alegre se recogieron pocos testimonios que den cuenta de las dificultades de la participación, aunque algunas mujeres entrevistadas también hacen referencia a las horas que deben invertir, a la dificultad de trasladarse, etc.. Sin embargo, la ecuación costo-beneficio, según los testimonios recogidos para este trabajo, resultan favorables. Esta información es para el nivel de base, no hay información acerca de los problemas de acceso de las mujeres a cargos de jerarquía.

Un estudio realizado en Bolivia en torno a la participación de mujeres en los gobiernos locales muestra dos áreas de problemas que si bien no aparecen directamente en los testimonios recogidos para este trabajo no significa que no puedan estar influyendo en las dificultades de participación de las mujeres. Una de éstas es lo que Machicao<sup>75</sup> llama "acoso político", categoría que alude a las acciones de violencia física, psicológica y sexual de quienes detentan poder público contra mujeres que ejercen cargos de representación política para o bien obligarlas a actuar contra su voluntad o hacerlas renunciar. De acuerdo al trabajo mencionado, el acoso ocurre en relación inversa al nivel de empoderamiento de las mujeres. La otra línea de dificultades está relacionada con lo que la autora cataloga como la de las "estrellas solitarias", es decir, la soledad en el liderazgo de algunas mujeres, soledad proveniente de la falta de un colectivo que las reconozca y legitime en el rol que juegan y apoye en las dificultades que enfrentan. Estas dos líneas de problemas llevó, de acuerdo al estudio, a que un 60% de las mujeres concejalas encuestadas considere que no se volvería a postular porque su participación les implicó "un precio muy alto", "muchos enemigos y enemigas", "mucho sacrificio".

En Recife parecería que el tema de las dificultades para participar es especialmente tenido en cuenta en la nueva estructura. Sin embargo, también aquí las entrevistadas hacen referencia a la importancia de la capacitación para participar. Aparece también la dificultad de la rotación, que exige permanentemente preparar nuevas mujeres para ejercer cargos que tienen una duración de un año<sup>76</sup>. En esta ciudad es donde aparentemente esta capacitación es más sistemática. En Montevideo si bien es intensa la capacitación que ofrece la Secretaría de la Mujer en los diferentes programas en que opera, no ha sido integrada a la institucionalidad municipal, lo cual restringe sus impactos y sus posibilidades de ser sistemática. En Porto Alegre se han hecho campañas de promoción de la participación de mujeres, pero aparentemente éstas tampoco son sistemáticas.

En síntesis, parecería que las dificultades de participación de las mujeres en espacios de jerarquía de los gobiernos locales, está asociada a dos tipos de barreras. Por un lado barreras internas como el desarrollo de capacidades, la autopercepción, la autoestima, la concepción sobre los roles de género y los liderazgos. Retomando el concepto de "nuevos activos políticos" de Anderson resulta importante que las mujeres accedan a marcos de interpretación que les permitan tipificar, definir sus problemas y construir argumentos y evidencias que legitimen sus derechos.

<sup>75</sup> Machicao Ximena, "El Acoso Político: Un tema urgente que enfrentar"/ GTZ, Bolivia, 2004

<sup>76</sup> En la experiencia montevideana se refiere un fenómeno similar en relación a la integración a los Concejos Vecinales, pero los plazos de reemplazo son más prolongados. Pese a esto, desde la perspectiva de las mujeres activistas, esto es un problema.

Por otro lado se encuentran las barreras externas también asociadas al género dentro de las cuales se pueden identificar las institucionales que incluyen los procedimientos, horarios, estilos, lenguajes que pueden caracterizarse como "masculinos" y que las mujeres viven como muy ajenos. También como barreras externas habría que mencionar las asociadas al "acoso político" y todas las formas de presión a que pueden estar sometidas las mujeres para obligarlas retornar a sus roles tradicionales, y aquellas provenientes de la soledad en su liderazgo y falta de solidaridad de un colectivo.

**C) *La autonomía física, los derechos sexuales, reproductivos y la integridad física***

A la dimensión de autonomía física citada que hace alusión al control y autodeterminación de las mujeres sobre sus cuerpos específicamente en relación a su sexualidad y fertilidad, se le debe agregar dos variables más. Una sería la integridad física y psíquica, es decir la capacidad o el poder de prevenir y enfrentar cualquier forma de violencia sea esta física, psicológica, sexual. La otra es la prevención en su salud, es decir el conocimiento y las prácticas de autocuidado y control médico<sup>77</sup>.

Dentro de esta dimensión el tema de la violencia doméstica es el que aparece con más fuerza en este estudio. En Porto Alegre, si bien no es posible saber si ha sido levantado desde el PP, constituye, junto con el programa de generación de ingresos, la principal línea de acción hacia las mujeres. Se han hecho campañas y se ha creado un centro de atención a víctimas. En Montevideo la primer demanda que surge de las Comisiones Zonales es la obtención de servicios de asistencia a víctimas de violencia. En Recife ha sido hasta este último año la demanda priorizada por las mujeres y existe tanto un servicio de atención a víctimas de violencia, como una casa de acogida. En Recife como en Montevideo existe información cuantitativa sobre el número de mujeres atendida por los diversos servicios, y en ambos municipios sobrepasan las mil intervenciones cada año.

<sup>77</sup> Bonino María, op.cit

No es tan clara la existencia de demandas en torno a servicios o campañas de sensibilización para la salud sexual y reproductiva. Las demandas en salud en Porto Alegre parecen estar más vinculadas a la obtención de policlínicas zonales. En Recife y Montevideo no aparecen dentro de las demandas priorizadas, aunque en ambas ciudades existen servicios de salud municipales que tienen programas de atención integral a la mujer, en los cuales se toma

en cuenta los derechos reproductivos y existen programas de sensibilización sobre el tema.

#### **D) Otros derechos y la transversalización de género**

Existe un consenso cada vez mayor en los estudios de género sobre la necesidad de superar, a nivel de la elaboración de políticas públicas, la separación de las políticas para las mujeres de las políticas generales. Incluso se ha cuestionado la existencia de organismos específicos con el argumento de que el tema de equidad de género debería estar presente en el conjunto, y todos los órganos estatales ser capaces de implementar políticas que contemplen las necesidades específicas de las mujeres. También se sostiene que llegar a esto implica un proceso, y que sin un organismo que asuma la responsabilidad de elaborar políticas específicas así como la transversalización de la perspectiva de género a otras áreas de política, dicho proceso no es posible de realizarse. Este trabajo puede aportar en esta línea de argumentación.

Es cierto, por otra parte, que las desigualdades de género se desarrollan en más ámbitos que los que tradicionalmente se toman como vinculados específicamente con el género y donde las desigualdades parecen más duras y evidentes: las áreas de participación política, o que involucran los derechos sexuales y reproductivos, la violencia doméstica, la generación de ingresos y la participación en el mercado laboral. En efecto, otras áreas de la vida cotidiana -que son frecuentemente competencia de los municipios- afectan en forma diferencial a hombres y mujeres. Dicho de otra manera, las mujeres tendrían también en esas áreas intereses específicos que deberían ser tenidos en cuenta. Ejemplos de esto pueden ser los espacios públicos, la cultura y el esparcimiento, la vivienda, el transporte, y temas de infraestructura como la iluminación.

¿Qué ocurre con la equidad de género en estas áreas en los presupuestos municipales? El ideal sería que en todas ellas existiera un diseño de política sensible a las necesidades específicas de las mujeres. Para esto sería necesario que la presencia de las mujeres en los espacios de participación del PP implicara un aporte desde esta perspectiva. La información recogida para este estudio permite analizar algunos avances y dificultades en este proceso de transversalización.

En primer lugar hay que mencionar que en Recife y Montevideo donde

existe información sobre la representación de mujeres, se constata que en las comisiones temáticas asociadas a infraestructura las mujeres están subrepresentadas; en cambio en otras como cultura y salud no ocurre esto. Sin embargo su participación, como ya se ha mencionado, no asegura una mirada de género, como ejemplifica Porto Alegre donde en salud las demandas pasan más por infraestructura que por programas asociados a la salud reproductiva y los intereses de las mujeres.

Montevideo es un caso donde se recogen testimonios de mujeres preocupadas por llevar un enfoque de género que integre sus intereses específicos a esas áreas.

"Las mujeres muchas veces al principio visualizamos como de interés específico pocos temas, como salud o seguridad. Pero nosotras decimos que deberíamos estar en todas las áreas. Por ejemplo en la Comisión de Obras, porque soy yo la que tengo que sacar de noche a mi hijo de urgencia a una policlínica o acompañar a mi hija a una parada de ómnibus. Deberíamos estar en cómo se conforman las plazas porque también las usamos o en deportes para que no favorezcan solamente a los deportes que juegan los hombres."

Otra mujer de otra Comisión Zonal dice:

"...tratamos de estar en todas las comisiones y llevar allí nuestra temática. En casi todas las comisiones somos mayoría menos en la de Obras, pero tratamos de tener allí también a una de nuestras mujeres." <sup>78</sup>

<sup>78</sup> Entrevistas realizadas por Silvana Pissano

Es de señalar que seguramente para que las mujeres de las Comisiones Zonales hayan hecho este proceso ha sido importante la capacitación constante que han recibido así como la existencia de un Plan de Igualdad de Oportunidades Municipal, donde se especifican demandas de género en el conjunto de áreas de política que tiene el gobierno local.

Recife ha iniciado un proceso con un espacio específico, aunque el organismo central, la Coordinadora de la Mujer, tiene claro la importancia de que la perspectiva de género se integre al trabajo del conjunto de las Plenarias Temáticas, y promueve que mujeres que participan en la Plenaria y el Foro de la Mujer, más conscientes sobre las desigualdades, se integren a otras Plenarias.

53

La transversalización a nivel de los órganos de gobierno es de por sí un

proceso muy complejo; requiere formación y capacidad de negociación.

Mucho más complejo es para las mujeres de sectores populares, que participan en las asambleas y comisiones temáticas en los PP, y procuran llevar una mirada de género al conjunto de áreas que están en discusión. La existencia de planes gubernamentales de igualdad de oportunidades, con objetivos y medidas de acción para todas las áreas, es sin duda un instrumento facilitador de este proceso así como la capacitación y sensibilización en género, aunque esto resulte muy reiterado en este trabajo.

#### IV. DESAFÍOS PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Los presupuestos participativos evidencian una apuesta a la ampliación de las prácticas democráticas al abrir a la voluntad ciudadana un área tradicionalmente "coto cerrado" de expertos como es el manejo de los dineros públicos, pero sobre todo por considerar a ésta un área de derecho ciudadano.

La información recogida para este trabajo permite afirmar que la implementación de presupuestos participativos es una apuesta a la inclusión ciudadana, fundamentalmente para aquellos sectores de población que no tienen voz. Sin embargo la información también permite identificar un conjunto de desafíos que deben enfrentar los PP, en tanto son procesos que -en relación a la equidad de género- se encuentran en construcción, inacabados aún.

En las tres ciudades se evidencia la voluntad de acortar la distancia entre la administración y la gente, asumiendo compromisos económicos y políticos que favorezcan la equidad social. La convocatoria a participar en los procesos presupuestarios es relevante para quienes viven situaciones de pobreza y de exclusión, sea por razones de clase, raza, género, edad, u otras. La búsqueda de procedimientos que mejoren las oportunidades -tanto en el acceso a bienes materiales como a recursos de poder- expresan una voluntad de integración social y de una convivencia más democrática.

En este sentido se puede decir que las prácticas tradicionales de las mujeres en relación a las demandas de servicios comunitarios encuentran un espacio institucionalizado donde presentarlas. Pero también las mujeres encuentran un espacio de reconocimiento y valoración en tanto ciudadanas, sujetas de derecho. Esto explica quizá su alta presencia en los organismos primarios y masivos de los presupuestos participativos, por lo menos de Porto Alegre y Recife.

Sin embargo estas propuestas que buscan la inclusión y la democratización no resultan tan claras en términos de la inclusión de las mujeres y de la equidad de género. Esto puede verse en los casos estudiados a partir de dos hechos: por un lado, la alta participación de mujeres en las bases no se ve reflejada en la representación en la escala jerárquica de las estructuras, en ninguna de las tres ciudades. Por otro lado, las demandas de género solamente aparecen claramente tematizadas dentro del presupuesto participativo de Recife donde

tienen una plataforma de visibilización. En las otras dos ciudades, sobre todo en Montevideo, las demandas de género buscan para su implementación otras "ventanillas" o canales paralelos a los generados por la discusión del presupuesto.

Parecería que solamente en Recife el discurso oficial expresa claramente que la inequidad de género forma parte esencial de la exclusión social y que debe ser considerada en su especificidad. Este reconocimiento ha generado procedimientos que aseguran la visibilidad, inclusión y jerarquización de las demandas de género. En Montevideo la existencia de Comisiones de Mujeres cercanas en lo territorial, pero que no están efectivamente integradas a los procesos institucionales del presupuesto, confirman la necesidad de espacios específicos, adecuados a las condiciones de las mujeres para que las demandas de género aparezcan y se vuelvan un tema político, al que hay que asignarle recursos.

Si bien en los tres casos se han establecido cambios sucesivos de procedimientos que buscan dotar de fluidez a los procesos, parece necesario poner énfasis en la débil creación de condiciones habilitantes para la integración de las mujeres. Es evidente la necesidad de tomar medidas que tengan en cuenta las condiciones y situaciones específicas de las mujeres para la participación. Como demuestra esa participación masiva de las mujeres en la base y el acceso restringido a la toma de decisiones, existen barreras culturales y funcionales poderosas. Trabajar en torno a estas barreras constituye un primer desafío para cualquier propuesta democratizadora.

Una segunda constatación que surge de este trabajo y que confirma el conocimiento acumulado en los estudios de género, es que las demandas de género no surgen espontáneamente entre las mujeres. Tanto en Recife como en Montevideo ha sido necesario, para que estas se construyan o estructuren, instalar un espacio de intercambio y capacitación que aporte herramientas para esa construcción de demandas. La apropiación de nuevos conocimientos es clave en los procesos de este tipo; muchas veces legitiman como derechos ciudadanos a los malestares vividos como situaciones personales, contribuyendo así a los activos de las mujeres, en la expresión de Anderson. La apropiación de nociones y conceptos, la adopción de nuevos comportamientos y actitudes, el uso de otros lenguajes, las prácticas colectivas -entre muchos elementos que se ponen en juego a través de la capacitación para la participación y el empoderamiento- pasan a engrosar el portafolio de bienes y recursos que les permiten a las mujeres enunciar y

luego negociar sus demandas.

En estas ciudades los organismos centrales para las políticas de género jugaron, en este sentido, un papel definitorio. La voluntad política de establecer estos espacios para la participación conjunta de las mujeres de sectores populares con las del movimiento organizado y feminista, o para la capacitación y sensibilización, ha sido relevante. Es evidente que la preocupación por trabajar en torno a las inequidades exige una expresa voluntad política; sin ella la participación de las mujeres queda desdibujada en las demandas "comunitarias" o "vecinales". Proveer este tipo de espacios de reflexión y capacitación constituye un segundo desafío que nos enfrenta a la necesidad de renovar las metodologías de trabajo y establecer estrategias innovadoras de sensibilización y capacitación.

La existencia de áreas específicas para las mujeres -en los presupuestos participativos- si bien muestra las ventajas mencionadas, puede también llevar a un cierto "encierro" en los temas de mujeres en las áreas de y para mujeres. Este estudio ha mostrado que los esfuerzos por transversalizar el enfoque de género al conjunto de las políticas que se discuten en el terreno presupuestal, es aún muy incipiente. ¿Tienen posibilidades las mujeres que participan en los niveles locales de realizar esta tarea? ¿Qué esfuerzos requiere este proceso desde los organismos centrales?

Un instrumento identificado en Montevideo, especialmente valioso a estos efectos, es el *Plan de Igualdad de Oportunidades*. En su proceso de formulación, mapea en el conjunto de políticas municipales las demandas posibles para los intereses de las mujeres. Ese proceso, realizado en espacios abiertos, pero dirigidos por las mujeres, permite relacionar las demandas de las mujeres con los potenciales "socios" institucionales y sociales que pueden contribuir a romper las paredes del "encierro".

El logro de la transversalización constituye un desafío especialmente difícil de asumir, pero que mostraría una verdadera maduración tanto de la sociedad civil como de los organismos estatales a los efectos de la construcción de una democracia equitativa. En los tres casos los avances en los presupuestos participativos son mínimos, y en todo caso uno podría preguntarse si responden a una estrategia política de los gobiernos o son producto de los esfuerzos de las oficinas de la mujer en alianza con las mujeres organizadas.

Finalmente es necesario señalar que en ninguno de los casos ha resultado

sencillo identificar información suficiente y apropiada en relación a muchos aspectos de los presupuestos participativos. En torno a los montos presupuestales que se manejan en los procesos, la información es irregular. No hay desagregación de información por programas, por ejemplo. Tampoco se cuenta con trabajos que sistematicen la generación de demandas levantadas desde la población y los posteriores procesos, ni estudios que identifiquen la influencia directa de la participación de las mujeres en las políticas de género municipales. Estas ausencias significan un desafío en términos de generación de nuevos conocimientos para futuros estudios que puedan dar cuenta -de mejor manera- de las ganancias que obtienen las mujeres de su participación en los presupuestos participativos.

---

---



---

La presente publicación se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2005 / *Depósito Legal:*

---

---