

RECOMENDACIONES PARA LOS RESPONSABLES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

EMANADAS DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL, CIUDAD DE MÉXICO, 2008

Descentralización, poder local y derechos de la mujer

Tendencias mundiales en
participación, representación y
acceso a servicios públicos



UN HABITAT



Preámbulo

1. La descentralización ha cambiado el contexto político e institucional para promover la plenitud e igualdad de derechos de los ciudadanos en muchas sociedades del mundo. Al transferir funciones, recursos y distintos grados de autonomía política y fiscal a los gobiernos regionales, locales, o municipales, la descentralización puede abrir nuevas oportunidades para que las mujeres y los hombres participen y sean representados en los asuntos que inciden directamente en sus vidas.
2. Aunque las reformas de descentralización se promueven como una medida para profundizar la democracia y mejorar el desarrollo, estos procesos no han sido lo suficientemente sensibles al género, invalidando compromisos y obligaciones de los gobiernos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujeres, la Plataforma de Acción de Beijing, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las Metas de Desarrollo del Milenio, e instrumentos regionales relevantes que reafirman que la igualdad y equidad de género, incluyendo la plena e igualitaria participación y representación de la mujeres en la vida pública y sus plenos e igualitarios derechos para satisfacer necesidades básicas tales como acceso a agua limpia, atención de la salud, así como educación y oportunidades económicas que son esenciales para lograr una democracia y un desarrollo sustentables.

3. Fue en este contexto que se llevó a cabo la conferencia internacional sobre “Descentralización, poder local y derechos de la mujer: Tendencias mundiales en participación, representación y acceso a servicios públicos” en Ciudad de México, del 18 al 21 de noviembre de 2008. La Conferencia fue organizada por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá y el gobierno de México, en asociación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), en cooperación con la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujeres (UNIFEM), el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Capital (UNCDF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el Secretariado del Commonwealth, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA/ACDI), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL/ECLAC).

4. La Conferencia reunió a más de 500 responsables de las políticas públicas, funcionarios de gobiernos nacionales y locales, investigadoras, activistas de la sociedad civil y de comunidades, así como representantes de organismos internacionales de más de 50 países con el fin de intercambiar ideas sobre sus respectivas investigaciones y experiencias en este campo. Aprovechando los resultados de la investigación y las recomendaciones emanadas de una serie de proyectos financiados por el IDRC en África Sub-Sahariana, el Oriente Medio, Asia del Sur y del Sudeste así como en América Latina y el Caribe, la Conferencia hizo un examen crítico de la descentralización y el gobierno local en materia de participación y representación de las mujeres y su acceso a servicios públicos; ofreció un foro para que representantes de gobiernos, de la sociedad civil, de agencias internacionales de desarrollo, entre otros, pudieran compartir sus experiencias respecto a la implementación de las políticas de descentralización y gobernanza local, e identificaran brechas y puntos de entrada para mayor investigación.

5. El presente documento es producto del intercambio de análisis y experiencias realizado durante la Conferencia y del trabajo de investigadores apoyados por el IDRC. Comprende un conjunto de recomendaciones para los responsables de las políticas públicas que por primera vez han definido una agenda mundial en materia de género y descentralización. El objetivo es que sea un recurso para la acción, a ser utilizado por los responsables de las políticas públicas, políticos, agencias multilaterales, bilaterales y de donantes, y organizaciones de la sociedad civil que procuran fomentar y proteger una ciudadanía igualitaria, equitativa y efectiva para todas las personas.

Principales hallazgos

6. La descentralización tiene el potencial de empoderar a los ciudadanos, entre ellos, los grupos históricamente excluidos como las mujeres, los pobres y las minorías raciales, étnicas, sexuales y religiosas. A muchos hombres y mujeres les entusiasman las oportunidades que abre la descentralización para participar en la vida pública y se sienten comprometidos a presionar por una mayor igualdad y equidad de género en los sistemas descentralizados.
7. Sin embargo, el intercambio de investigación y experiencias en la Conferencia demostró que la descentralización no es una panacea y que no beneficia automáticamente a las mujeres y a los hombres por igual.
8. La descentralización puede reforzar el poder de las elites, incluso la discriminación contra las mujeres. Con frecuencia no aborda cuestiones de discriminación de género ni otras divisiones y desigualdades estructurales. La investigación muestra que es posible que esta discriminación y desigualdades se manifiesten a través de violencia oral y física contra las mujeres en cargos públicos, incluyendo aquellas de comunidades marginadas.
9. En el contexto actual de crisis alimentaria, energética, financiera y de cambio climático, las políticas que buscan que el mercado ofrezca soluciones y que normalmente son formuladas al más alto nivel, limitan la participación local en áreas tales como agua, tierras y manejo de recursos naturales, salubridad, salud, educación y planificación. Estas

políticas a menudo implican que el costo y la atención a las comunidades y familias se transfieran a la sociedad civil, especialmente a las mujeres. Tal participación con frecuencia refuerza los roles tradicionales de género y extiende a la esfera pública las responsabilidades no remuneradas que las mujeres tienen en el hogar y en el cuidado de otros seres humanos.

10. En muchos lugares está ocurriendo simultáneamente la descentralización política y la sectorial, pero la investigación muestra que por lo general no están bien conectadas. Con frecuencia, la gobernanza en los sectores descentralizados como el agua, los servicios sanitarios, la salud, la educación y los recursos naturales no toman en cuenta a las instituciones políticas locales y sus procedimientos, por lo que no responden a las necesidades y derechos de la gente de la localidad, entre ellos las mujeres y los más desfavorecidos.
11. La investigación muestra que por lo general los sistemas de descentralización sectorial están estrechamente ligados a la privatización de los recursos naturales y los servicios, lo que puede llevar a sistemas de determinación de precios y cuotas a los usuarios que perjudican a los ciudadanos más marginados, incluyendo a las mujeres pobres.
12. Es más probable que la descentralización contribuya al desarrollo sustentable cuando está vinculada con las aspiraciones democráticas de las mujeres y los hombres y cuando responde a las necesidades políticas, sociales, económicas y culturales al nivel local.
13. La investigación y experiencia demuestran que la descentralización tiene un carácter político que va más allá de los aspectos técnicos. De ahí que el promover la igualdad y equidad de género en la descentralización implica procesos políticos como lo son la defensa de intereses, negociación, trabajo en red, fortalecimiento de la base de apoyo, la movilización colectiva y el cuestionamiento por parte de los grupos de base, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales y otros.
14. Se deben abordar los marcos legales y políticos, prácticas tradicionales y obstáculos socio-estructurales, incluyendo varias formas de violencia política contra las mujeres que afectan o limitan su acceso e influencia en espacios descentralizados de gobernanza, reconociendo la prioridad de los derechos de las mujeres.

15. Para que la descentralización contribuya a la igualdad y equidad de género se debe facilitar la participación real de las mujeres por medio de medidas especiales como cuotas y escaños reservados en organismos políticos y por medio del apoyo al desarrollo de capacidad de las mujeres y del trabajo en red. Se deben proveer recursos para responder a las prioridades de las mujeres en el ámbito local y se deben abordar asuntos de estructuras, prácticas y creencias que desempoderan a muchas mujeres.
16. Para que la descentralización contribuya a la igualdad y equidad de género, los gobiernos centrales deben promover y proteger el acceso de las mujeres a la gobernanza local, asegurar la disponibilidad de recursos financieros y de otro tipo para satisfacer sus necesidades prácticas y estratégicas. Se deben crear estructuras de rendición de cuentas que permitan que las mujeres ejerzan sus derechos, en particular sus derechos a recursos productivos como agua, tierra, crédito y trabajo. Los niveles locales de gobierno también deben adoptar prácticas y mecanismos específicos para apoyar y facilitar la participación de las mujeres.
17. Se debe reconocer la importancia de los movimientos de mujeres en pro de los derechos de las mujeres, participación política y acceso a servicios y se deben asignar recursos para ello. Se deben movilizar las organizaciones de derechos de las mujeres, organizaciones no gubernamentales y los partidos políticos para propiciar la igualdad y equidad de género por medio la promoción/defensa de derechos, trabajo en red, fortalecimiento de asociaciones, desarrollo de capacidades y otras acciones.
18. En muchos países, el apoyo de las agencias internacionales y de donantes en la implementación de estas acciones, es un aporte fundamental para los gobiernos nacionales y subnacionales y también para la sociedad civil.

Recomendaciones

Diseño y revisión de las políticas de descentralización

19. Asegurar que la igualdad y equidad de género sean metas explícitas en todas las legislaciones, políticas públicas y otros mecanismos relacionados con la descentralización y gobernanza local, con el fin de cerrar las brechas de género que todavía persisten en áreas como participación y representación, atención de la salud, educación, empleo, acceso a derechos de propiedad, créditos, vulnerabilidad ambiental y migración.
20. Asegurar que los sistemas descentralizados respondan en forma flexible y responsable a la diversidad de identidades, necesidades e intereses de las mujeres, así como a la diversidad de contextos en que la descentralización tiene lugar, por ejemplo, situaciones de conflicto y posconflicto o formas autóctonas de autogobierno local.
21. Requerir que los gobiernos, las agencias internacionales y de donantes, así como otros actores involucrados en el diseño y seguimiento de los sistemas descentralizados acuerden llevar a cabo revisiones con las múltiples partes interesadas para que incluyan la perspectiva de género, y así aportar al diseño, seguimiento y evaluación de políticas y mecanismos de descentralización.
22. Apoyar la institucionalización de una planificación y presupuestación con perspectiva de género en las reglamentaciones y directrices para gobiernos locales.
23. Fortalecer la influencia que los movimientos y organizaciones de defensa de los derechos de la mujeres y otros organismos tienen sobre el diseño de las políticas de descentralización, desde una perspectiva de igualdad y equidad de género.

Roles y responsabilidades

24. Asignar funciones y responsabilidades para promover la igualdad y equidad de género entre los distintos niveles de gobierno e instituciones en los sistemas descentralizados, de acuerdo al principio de subsidiariedad, buscando un equilibrio entre la autonomía subnacional y las obligaciones constitucionales e internacionales del estado nacional para proteger y promover todos derechos de las mujeres en todos los sistemas descentralizados.
25. Crear y democratizar los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres y exigir que promuevan y protejan los derechos y la participación de las mujeres en todos los sistemas descentralizados, mediante el seguimiento de la implementación de políticas nacionales de igualdad y equidad de género a niveles locales, prestando apoyo a los mecanismos subnacionales de género y cooperando con organizaciones autónomas de mujeres y otros organismos de la sociedad civil con el fin de promover todos los derechos de las mujeres en la esfera local.
26. Que las organizaciones autónomas de mujeres colaboren con organizaciones comunitarias y locales de mujeres para apoyar sus esfuerzos por promover y monitorear la igualdad y equidad de género en instituciones gubernamentales locales y en sistemas de descentralización sectorial.
27. Reconocer el vasto conocimiento y experiencia práctica de los grupos comunitarios de mujeres, así como el de otros actores ciudadanos, y valorar el papel que pueden tener como planificadores, proveedores y diseminadores de información, así como monitores y no simplemente como receptores pasivos de servicios. Asimismo, es fundamental asegurar que haya suficientes recursos para desempeñar estos roles.

Participación y representación de las mujeres

28. Implementar mecanismos para elevar el nivel de concientización de las mujeres respecto a sus derechos democráticos de modo que puedan ejercerlos mediante el uso bien pensado, independiente y estratégico del voto para propiciar cambios.
29. Que los gobiernos nacionales y subnacionales introduzcan o amplíen cuotas y reserven escaños para mujeres en todas las instituciones descentralizadas de gobierno, incluyendo burocracias locales, y que se implementen mecanismos para asegurar la presencia activa y efectiva de las mujeres en papeles de liderazgo al interior de los mismos.
30. Que los partidos políticos que funcionan localmente promuevan la democracia interna incluyente en materia de género por medio de cuotas y otros mecanismos, y que fomenten la participación de las mujeres en roles clave de toma de decisiones y que los gobiernos nacionales y subnacionales promuevan la inclusión de género dentro de los partidos políticos a través de cuotas, sistemas de incentivos y otros mecanismos.
31. Seleccionar sistemas electorales locales (por ejemplo, sistemas de representación proporcional o sistemas de distritos electorales) que sirvan como ejemplo para mostrar el impacto que tiene la elección de mujeres, llevando a cabo reformas electorales destinadas a incrementar la representación efectiva y diversa de las mujeres.
32. Asegurar que el financiamiento de parte del estado para los partidos políticos y los candidatos sea repartido en forma equitativa entre las candidatas.
33. Implementar mecanismos que faciliten la participación política efectiva de las mujeres, tales como reglas de quórum que requieran una presencia mínima de mujeres en sesiones de toma de decisiones y foros exclusivamente de mujeres que se vinculen claramente con otros foros mixtos.

Acceso a recursos y servicios descentralizados

34. Adoptar un enfoque basado en derechos en la descentralización sectorial, asegurando que las mujeres y los hombres, así como la gente de diferentes castas, clases, etnias, regiones geográficas y otras identidades tengan acceso equitativo a, y control democrático sobre, recursos naturales y financieros y servicios de calidad.
35. Instaurar medidas para asegurar y proteger los derechos de las mujeres a la tierra y propiedad en sistemas locales.
36. Vincular comités de usuarios y otras instituciones que manejan servicios y recursos descentralizados con instituciones gubernamentales locales democráticas con el fin de asegurar que las decisiones sobre la gestión de los servicios y recursos, su asignación y uso, respondan a procesos democráticos.
37. Adoptar prácticas tales como reuniones en horas propicias para la participación de las mujeres, reuniones exclusivamente de mujeres, compensar a las mujeres por su asistencia y establecer quórums de género en los comités locales de servicios, grupos de usuarios, procesos de planificación e instituciones de naturaleza similar con el fin de facilitar la participación efectiva de la mujeres y otros grupos marginados.
38. Desarrollar normas para que los servicios administrados localmente aseguren consistencia en la calidad y accesibilidad en todas las localidades, respetando la autonomía local y facilitando diversas respuestas a las necesidades y condiciones locales.
39. Incentivar la colaboración entre la sociedad civil y las autoridades locales al llevar a cabo funciones a ese nivel.
40. Asegurar que se reconozca el trabajo que realizan las mujeres como parte de los sistemas de prestación de servicios locales y que reciban una compensación justa por su trabajo.

Descentralización fiscal, acceso a finanzas, y remuneración

41. Asegurar que los arreglos de descentralización fiscal destinen a los gobiernos subnacionales suficientes recursos para llevar a cabo las funciones que se les ha asignado sin imponer cargas indebidas o regresivas de pagos o de trabajo a grupos vulnerables como las mujeres, entre otros.
42. Vincular las transferencias que se hacen a los gobiernos locales con la pobreza, equidad de género y otros indicadores para asegurar que los gastos beneficien a las mujeres y a otros grupos desfavorecidos o minoritarios.
43. Que los gobiernos implementen políticas fiscales receptivas en materia de género, incluyendo medidas compensatorias para garantizar equidad en todos los territorios, poniendo especial atención a las distintas capacidades de los gobiernos subnacionales para generar y asignar fondos a iniciativas de igualdad y equidad de género y proveer servicios básicos a las mujeres como ciudadanas en igualdad de condiciones.
44. Subsana la falta de recursos dedicados a programas y proyectos que interesan especialmente a las mujeres, asegurando que en los presupuestos locales se asignen fondos dedicados tanto a aspectos específicos como generales de género.
45. Que los gobiernos nacionales y subnacionales promulguen y respeten leyes para que la información presupuestaria nacional y local, sea de divulgación pública.
46. Remunerar todo el trabajo que las representantes electas realicen en consejos locales.
47. Que los gobiernos apoyen mecanismos específicos de financiamiento para promover la igualdad y equidad de género, por ejemplo, condicionar el financiamiento de iniciativas locales a incorporar la perspectiva de género y entregar apoyo financiero nacional a organizaciones locales de mujeres.

Desarrollo de capacidad

48. Implementar medidas para desarrollar la capacidad y otras medidas destinadas a promover y empoderar la participación de las mujeres locales en los procesos políticos formales e informales y mejorar la capacidad de los gobiernos nacionales y locales para promover la igualdad de género.
49. Financiar el desarrollo de capacidades para mujeres en áreas tales como oratoria, alfabetización, conocimiento de mecanismos legales, educación en ciudadanía, mentoría y asuntos técnicos relevantes al gobierno local.
50. Modificar las normas sociales y culturales que inhiben la participación efectiva de las mujeres, implementando educación obligatoria en concientización de género para organismos y grupos relevantes tales como concejales electos, burócratas locales, funcionarios de estado o ministerios nacionales y burócratas involucrados en asuntos de descentralización, y a todos aquellos involucrados en la administración de programas destinados específicamente a las mujeres.
51. Apoyar la capacidad del gobierno local para formular, implementar y hacer el seguimiento de planificación y presupuestación con perspectiva de género.

Comunicación, difusión y redes de apoyo

52. Diseminar información sobre cuotas y otros mecanismos y políticas que apoyen la participación de las mujeres en la gobernanza local, y asegurarse que una vez elegidas, tengan acceso igualitario a la información que requieran para promover eficazmente objetivos de políticas con perspectiva de género.
53. Documentar y dar visibilidad a aquellas mujeres que pueden ser un modelo para las demás, así como las experiencias positivas de las mujeres en la descentralización publicitando y dejando constancia de los desafíos, luchas y victorias de las mujeres en el campo político por medio de radio, TV, medios impresos e Internet.

54. Apoyar la formación de asociaciones, sin distinción de partidos, de mujeres electas localmente para el monitoreo y cabildeo de políticas sensibles al género a nivel de gobiernos nacionales y locales y para apoyar sus esfuerzos comunes en esferas subnacionales, con plataformas especiales para mujeres en grupos desfavorecidos.
55. Apoyar las federaciones de municipalidades por medio de capacitación en igualdad y equidad de género, y facilitar el compartir recursos y experiencias sobre equidad de género en el gobierno municipal y la sociedad civil. En lugares donde no existan federaciones o asociaciones de municipalidades, apoyar su creación.

Seguimiento y evaluación

56. Incluir indicadores transparentes, con perspectiva de género así como mecanismos de seguimiento y evaluación en sistemas descentralizados, asegurando que las instituciones específicas reciban el mandato y los fondos para recopilar datos desglosados por sexo, hacer el seguimiento y evaluar regularmente e informar sobre la manera en que se ha integrado la perspectiva de género en varios aspectos de los sistemas descentralizados, incluyendo el seguimiento del desempeño de presupuestos locales en relación a cerrar las brechas de género.
57. En forma sistemática, integrar las perspectivas y propuestas de ciudadanos y grupos de la sociedad civil en el seguimiento y evaluación de los sistemas descentralizados.
58. Defender los derechos de las mujeres en los partidos políticos, burocracias y en la sociedad civil para hacer el seguimiento de los presupuestos y gastos locales a través de auditorías locales de género.

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá es una de las instituciones líderes mundiales en la generación y aplicación de nuevos conocimientos para enfrentar los desafíos del desarrollo internacional. Desde hace casi 40 años, el IDRC colabora estrechamente con investigadores de países en vías de desarrollo en su búsqueda de los medios para la construcción de sociedades más saludables, equitativas y prósperas.

International Development Research Centre
PO Box 8500, Ottawa, ON, Canada K1G 3H9

idrc.ca

- compartiendo conocimiento y experiencias
- movilizandoo a los responsables de las políticas públicas
- estableciendo la agenda mundial