

PARTICIPACIÓN CIUDADANA y EQUIDAD DE GENERO EN LA CONSTRUCCION DE AGENDAS LOCALES

Clara Jusidman
Foro Género, Gobernabilidad y Agendas Locales
Agosto 6 del 2004

Agradezco al PNUD y en particular a Itzá Castañeda, la invitación para participar en este importante foro. Pretendo dividir mi exposición en dos partes. En la primera hago un recuento histórico, parcial seguramente, de la trayectoria seguida por diversos agentes sociales en la construcción de intervenciones y proyectos de tipo participativo para el desarrollo local y su encuentro con promociones de reestructuración del Estado desatadas desde el poder público central. En la segunda parte me concentraré en la incorporación de equidad de género en la construcción de agendas locales de desarrollo.

En los últimos 30 años, posiblemente desde los años ochenta del siglo pasado, surgió en México como un paradigma de creciente aceptación, la necesidad de la participación de la población en la toma de decisiones en materia de las políticas y los programas de desarrollo que inciden directamente en su bienestar. Esta necesidad fue también reconocida y promovida por el Banco Mundial que venía observando con interés la evolución que en tal sentido estaba teniendo el Programa mexicano de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) en el que se incluía en su normatividad, la participación de los miembros de las comunidades locales seleccionadas en las decisiones para definir el destino de los recursos previstos para proyectos sociales y para actividades productivas.

A principios de los años ochenta se inició un valioso intercambio de experiencias entre instituciones que habían venido desarrollando metodologías de planeación participativa para definir sus intervenciones en los ámbitos locales. Entre ellas se encontraba UNICEF, la Universidad de Chapingo, el Inca-Rural y el Instituto Nacional Indigenista, además del propio PIDER.

A esta corriente más institucional, se sumó la experiencia de una gran cantidad de jóvenes hombres y mujeres, antropólogos, sociólogos, ingenieros y economistas que en la década de los setenta, ante la desarticulación de los programas gubernamentales de promoción de la capacitación y organización campesina, decidieron hacer un compromiso con las comunidades locales para promover desde abajo, su organización y desarrollo, optando por incorporarse en su vida cotidiana.

En esos años también surgió el movimiento de organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas con una matriz religiosa de origen católico, que procuraron llevar a cabo experiencias de desarrollo comunitario local, tanto en ámbitos rurales de gran pobreza como en las zonas urbanas marginadas emergentes, resultantes del gran desalojo de población del campo mexicano a raíz de la crisis del sector agropecuario de la década de los sesenta.

Se trataba en todas estas experiencias de encontrar caminos de desarrollo alternativos, desde la base, con una amplia participación de la población, frente a la exclusión, el empobrecimiento y la persistente desigualdad que el modelo de política económica y social centralizado y de desarrollo estabilizador estaba produciendo o manteniendo.

Si bien, este modelo había logrado incorporar a volúmenes importantes de población al trabajo asalariado y protegido en la industria y los servicios, había desarrollado la infraestructura y los

programas para proporcionar servicios de educación y salud a la mayoría de la población, había también montado los sistemas de seguridad social con cobertura importante pero parcial y había construido la gran infraestructura urbana y de servicios de agua, energía, drenaje, etc., mostraba signos de agotamiento. Se hizo evidente en los setenta su creciente incapacidad para incluir en ocupaciones productivas y protegidas a millones de campesinos que migraron a las ciudades y a los contingentes de población joven resultante del alto crecimiento demográfico del país experimentado a mediados del siglo XX.

Como síntoma claro de ese agotamiento, se observó el surgimiento de un sector de actividades de economía informal y el aumento de invasiones y ocupación ilegal de espacios urbanos y con ello la aparición al nivel local en las grandes ciudades de importantes movimientos urbano populares que de tener un carácter eminentemente reivindicativo del derecho a la tierra y a viviendas, se fueron convirtiendo en su mayoría, en las bases de sustento popular de los partidos políticos y en los menos, en opciones de organización y participación comunitaria para el desarrollo local a través de cooperativas de vivienda, proyectos de protección ambiental, de abasto comunitario, de salud y de educación.

A partir de la crisis de la deuda de los años ochenta y la creciente escasez de recursos para sostener el gasto público, se hicieron evidentes y materia de debate público, los problemas de patrimonialismo, corrupción, uso discrecional de esos escasos recursos, el autoritarismo y la creciente burocratización y pérdida de calidad de los servicios públicos, exacerbada por la contención salarial y el desalojo de empleados públicos de los años ochenta, por los programas de ajuste aplicados.

Los anhelos de reestructuración del Estado Mexicano derivados de las organizaciones que participaban en proyectos de desarrollo local participativo que hasta entonces operaban en el margen y en contra del sistema centralizado, autoritario y crecientemente excluyente, confluyeron históricamente con las presiones de las políticas neoliberales ejercidas por los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales, para desestructurar los aparatos públicos intervencionistas de los países de menor desarrollo, que limitaban el funcionamiento del libre mercado.

En esta lógica, la minimización primero y la posterior desaparición de la banca de desarrollo, de los precios de garantía y de la CONASUPO, de la producción estatal de semillas y fertilizantes promovida por la nueva generación de gobernantes del país, fue ampliamente apoyada por las organizaciones campesinas, particularmente del norte donde predominaban actividades agropecuarias comerciales, al sostener que ellas ya contaban con la capacidad para operar sus propios sistemas de crédito, de comercialización y desarrollo y de asistencia técnica.

Sin embargo, esta situación no se presentaba así en la parte sur del país donde dominaba la economía campesina de subsistencia y se observaba un menor grado de desarrollo de la participación organizada de la población para enfrentar las nuevas condiciones de la economía, a pesar de la persistencia de formas tradicionales de organización.

Los ejes fundamentales del cambio de un estado desarrollista e interventor a un estado promotor del libre mercado consistentes en la disminución del tamaño del estado, la privatización y transferencia de servicios del estado al sector privado, la descentralización y la apertura de la economía, fueron en su mayoría, vistos con buenos ojos y apoyados por muchas organizaciones locales en los medios rurales y urbanos.

Estas experiencias diversas de organización y participación ciudadana autónomas, e interesadas en la construcción de ciudadanía, experimentaban la presencia del Estado desarrollista como un gran aparato burocrático que decidía centralmente los programas y las acciones que se iban a desarrollar al nivel local, pasando por encima o utilizando sólo como instrumentadores de programas, a los gobiernos estatales y 'municipales, sometidos dócilmente a las líneas definidas por el Gobierno Federal.

Así, en la cotidianeidad de sus trabajos de desarrollo comunitario participativo se enfrentaban a una serie de funcionarios locales que o bien no tenían atribuciones para cambiar las decisiones del centro o ejercían una especie de poder caciquil al que tenían que subordinarse y conquistar para poder lograr los apoyos públicos necesarios. Para ellos entonces, la descentralización de la toma de decisiones en el ejercicio de los recursos para el desarrollo local y para la definición de las intervenciones más pertinentes, se convirtió en una necesidad imperiosa y asumieron como una causa la promoción de la descentralización de las políticas y los programas. La justificación de ello estaba en la idea de que al bajar el nivel de decisiones al ámbito local, municipal de preferencia, se ampliarían sus posibilidades de interlocución y deliberación con las autoridades locales sobre el mejor destino y aplicación de los recursos públicos. Es decir, se abrirían las posibilidades de participación ciudadana en la toma de decisiones y en la definición de las agendas de desarrollo local. Si además, parte de esos recursos se les podía otorgar directamente para que ellas la ejercieran que mejor y entonces, de algún modo, apoyaban también la reducción del aparato burocrático y la privatización del ejercicio de los recursos públicos.

Creo que ninguna de las organizaciones locales de base o de la sociedad civil que actualmente operan en el desarrollo local, imaginaron ni desearon, los extremos de destrucción de las capacidades de gestión pública a los que hemos llegado, al grado que ni recursos suficientes, ni instituciones, ni interlocutores gubernamentales encuentran o cuando los hay, sus niveles de capacitación en la función pública son muy bajos y permanecen sólo por tres años a cargo de los programas. Muchas de ellas y así se encontró en una investigación apoyada por INDESOL sobre organizaciones de la sociedad civil y sus aportes al desarrollo local, se percatan ahora de que su trabajo y sus posibilidades de contribuir al desarrollo local se ven fuertemente disminuidos ante la ausencia de institucionalidad pública que pueda asumir tareas que rebasan con mucho las capacidades de sus proyectos específicos en comunidades. Esto es más dramático en las zonas de pobreza extrema donde operan muchas de esas organizaciones. El acceso a semillas, fertilizantes, crédito, asistencia técnica, obra pública, establecimiento de centros de salud, escuelas, etc. se ha visto mermado y no tienen con quien discutirlo. Es decir, en la construcción de agendas de desarrollo local con participación ciudadana, en muchas zonas del país, faltan ahora o son insuficientes los recursos públicos y no existe la institucionalidad pública, ni los programas que permitan construir esa agenda local de desarrollo.

En otras zonas en cambio, posible y lamentablemente las menos, la alternancia política y la descentralización de la operación del ramo 33 al nivel municipal, están generando nuevas formas de interacción entre la ciudadanía, organizada con las autoridades municipales y ampliando la intervención de dichas autoridades en campos del desarrollo social que hasta recientemente eran atendidos sólo por el Gobierno Federal y las autoridades estatales como son los programas de micro créditos, empresas familiares, empleo, caminos rurales, artesanía, ecoturismo, otros dirigidos a la atención de mujeres, niños, jóvenes, ancianos, poblaciones indígenas, vivienda, becas, calidad educativa, equipamiento escolar y prevención y promoción de la salud.

Sin embargo en una muestra de 63 casos de experiencias exitosas de gestión local, analizados por E. Cabrero del CIDE, en el 45% de los casos los ciudadanos siguen posicionándose como receptores de las acciones, más que como sujetos constructores de la política o programa en cuestión; en 40% los ciudadanos tenían una participación más activa mediante mecanismos de

consulta, generación de propuestas y otras modalidades. Solamente en el 15% de los casos analizados se encontró una alta intensidad en la participación de los ciudadanos y beneficiarios que decidían las orientaciones y prioridades del programa (Cabrero, 2004)

Pero además el autor citado, señala que en menos casos aún esta interacción o cogestión ha derivado en redes institucionalizadas de política pública local lo que muestra la fragilidad de este tipo de programas y su dificultad de ser sostenibles. La escasa duración de los gobiernos municipales a los que dominan visiones de corto plazo e incluso emergentes, improvisadas en su diseño técnico, instrumentadas por funcionarios con bajos niveles de profesionalización y un respaldo presupuestal frágil, son otros datos que nos indican la necesidad de la revisión del marco institucional que se muestra inoperante para darle sostenibilidad e institucionalidad en el mediano y largo plazo, a las experiencias de participación ciudadana en la construcción de agendas locales. (Cabrero, 2004)

A partir de este parcial recuento histórico de la experiencia mexicana de la participación ciudadana en la conformación de agendas de desarrollo local, quisiera entrar en esta segunda parte a analizar lo que refiere a la incorporación de la perspectiva de género en la construcción de dichas agendas.

Para el efecto quisiera retomar la visión histórica pues no es sino hasta el segundo lustro de los años noventa y después de la Conferencia Mundial de la Mujer que tuvo lugar en Pekín, que en nuestro país se incorpora al nivel político la teoría de género y se asume en la gestión pública la necesidad de incorporar transversalmente en el diseño y operación de las políticas, la perspectiva de género.

Hasta entonces y personalmente pienso que aún ahora, se había privilegiado la eliminación de obstáculos estructurales para incorporar a las mujeres a las oportunidades del desarrollo, eliminando las barreras que les impedían incorporarse de pleno derecho a la vida pública del país. Los avances logrados en la materia en los últimos 25 años del siglo pasado son notables a veces por políticas y programas con objetivos explícitos de incorporación de las mujeres al desarrollo, otras por la evolución de la economía, de la sociedad y de la tecnología en general, y muchos más por el empeño puesto por las organizaciones de mujeres, que en alianza con funcionarias públicas e investigadoras en un amplio movimiento en pro de los derechos de las mujeres, lograron introducir en el imaginario público y político la injusta y discriminatoria situación en que vivían las mujeres en el país.

Desde la perspectiva de la participación pública, esta etapa sacó de su reclusión doméstica a millones de mujeres al permitirles y abrirseles el acceso a la educación, y con ello a la información y al conocimiento, a servicios de salud, al trabajo extradoméstico, a la participación política y a puestos de decisión en las administraciones públicas.

La institucionalización de la metodología de planeación participativa en la construcción del Programa Nacional de Solidaridad que llevó a la formación de miles de Comités de Solidaridad, dio causa a la participación de muchas mujeres que animaban a organizaciones de base urbanas y rurales, pero permitió también y de alguna forma, obligó en muchas comunidades rurales, a que se aceptara que mujeres, sin experiencia previa de participación, se incorporaran a dichos comités. Estos Comités como es sabido, intervenían en las decisiones y en el seguimiento y evaluación de las intervenciones del PRONASOL al nivel de las comunidades y muchos de ellos eran coordinados por mujeres o contaban con una amplia participación de estas. No se puede afirmar que de manera explícita y con una estrategia clara el PRONASOL buscaba equidad de género en

la estructuración de los Comités. Como se señaló esta perspectiva teórica aún no se incorporaba en la conciencia pública.

PRONASOI aceptaba y promovía la participación de las mujeres por que frecuentemente resultaban más comprometidas e involucradas con las obras y servicios sociales para sus comunidades, corroborando lo encontrado en muchas investigaciones sobre la participación de las mujeres en los movimientos urbano populares, en las organizaciones de base y en los ámbitos seccionales de los partidos políticos.

En consecuencia con estos hallazgos y desde una perspectiva de género, el riesgo que se corre es que la carga de la participación ciudadana que significa tiempo y esfuerzo, además de información y conocimientos suficientes, para el desarrollo de las agendas locales, recaiga crecientemente sobre la espalda de las mujeres.

Los aspectos positivos de ello son las mayores oportunidades de crecimiento, empoderamiento, liberación y aumento de la autoestima de las mujeres a través de su involucramiento en procesos de construcción, diseño y seguimiento de las agendas locales, además que de manera importante que ello garantiza la inclusión de sus demandas e intereses en la concepción de las agendas.

Los negativos son que dada su poca experiencia e información respecto a la gestión de políticas y programas se las convierta en simples legitimadoras de decisiones y de formas de actuación tradicionales de los servidores públicos. No es infrecuente escuchar a funcionarios públicos que utilizan las cifras de mujeres que participan en Comités y Consejos para mostrar su compromiso con la equidad de género, cuando en realidad las decisiones se siguen tomando en forma autoritaria y centralizada.

Otro aspecto negativo es el aumento de la carga de trabajo que recae en las mujeres en razón de la equívoca idea de que las mujeres disponen de mucho tiempo libre dada la persistente desvaloración social y económica de su contribución a la economía del cuidado, es decir, la desconsideración de su contribución al bienestar humano por su trabajo doméstico. Si a ello sumamos que cerca del 40% de las mujeres realizan también trabajo extradoméstico, la participación en actividades de la comunidad se les convierte en realidad, en una tercera jornada de trabajo.

Esta situación se está presentando crecientemente por ejemplo, en los programas de combate a la pobreza que en su afán por exigir corresponsabilidad en los beneficiarios, están haciendo que el pago recaiga esencialmente en el tiempo de las mujeres quienes son las que tienen que acudir a los programas de capacitación, responsabilizarse de asegurar la asistencia y el desempeño de los niños en la escuela y su asistencia a los centros de salud.

Incorporar perspectiva de género o equidad de género en la promoción de diversos modelos de participación ciudadana para la construcción de agendas locales e incluso para una participación efectiva en otros niveles del diseño instrumentación y seguimiento de políticas públicas, significa asegurar una participación paritaria de hombres y mujeres, es decir repartir equitativamente la responsabilidad de participación ciudadana y asegurar que los intereses de ambos sean discutidos e incorporados en forma consensuada en las decisiones. Esto significa la necesidad de evitar que las asimetrías de género y las relaciones inequitativas de poder se reproduzcan en los espacios de participación ciudadana e impedir que los roles de conducción y mando caigan siempre en los hombres y los de ejecución en las mujeres.

Para lograrlo y en la medida que se detecten diferencias profundas que afectan el nivel de intervención por sexo, es necesario realizar acciones explícitas para homologar la información y el conocimiento de hombres y mujeres respecto de la temática en tomo a la cual gira la participación.

Significa también reconocer que el tiempo destinado por los ciudadanos de ambos sexos es un recurso finito,preciado, valioso y respetable y que es necesario que estos obtengan satisfacción expresa o instrumental por el esfuerzo aplicado. (Font, 2004)

También es importante reconocer la diversidad cultural y la diversidad en la complejidad de las problemáticas en los ámbitos locales a modo de seleccionar las estrategias y las modalidades más apropiadas para convocar a la participación ciudadana. Las energías participativas de los ciudadanos son limitadas y hay que ser respetuoso de ellas.

Es un error presuponer que al nivel local toda la población tiene igual disponibilidad y tiempo para participar. La desigualdad económica que se encuentra aún en las comunidades supuestamente homogéneas puede llevar que ante una convocatoria abierta, participen preferentemente aquellos que disponen de los recursos económicos suficientes. Pueden ser aquellos que cuentan con suficiente capacidad económica para comprar tiempo libre.

En razón de ello y cuando se trata de debatir sobre temáticas de interés general para la comunidad, los promotores de la participación deben preocuparse por definir mecánicas y modalidades de trabajo que permitan la inclusión de los sectores más desfavorecidos económicamente, así como de las mujeres, los jóvenes y los adultos mayores.

Finalmente, la promoción de la participación ciudadana en la definición de políticas públicas y de agendas locales demanda de recursos, de esfuerzo y de metodologías apropiadas para alcanzar una participación verdaderamente equitativa y efectiva. Es educativa y permite el desarrollo de ciudadanía. Es indispensable para avanzar en la democracia participativa y en la gobernabilidad. Sus frutos se expresan en una mayor legitimidad, credibilidad, interés y confianza de la ciudadanía en las decisiones de políticas y una mayor pertinencia de las intervenciones públicas a las diversas realidades locales.

Muchas gracias.