



FLACSO
ARGENTINA

Área de Estado y Políticas Públicas

**Tesis para optar por el Título de Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con
Inclusión Social**

**Incidencia de las políticas públicas nacionales y locales en la capacidad de agencia de las
mujeres en la elaboración de los Planes de Desarrollo Comunal:**

Los casos de Empedrado, San Clemente y Quinta Normal en Chile (2020-2023)

Tesista: Marión Díaz Paredes

Director de Tesis: Fabricio Franco Mayorga

Lugar y Fecha: Buenos Aires, 28 de junio 2023

ÍNDICE

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	7
1.1. Introducción	7
1.2. Fundamentación	10
1.3. Problema de investigación	12
1.4. Factibilidad	17
CAPÍTULO II: ANTECEDENTES Y ASPECTOS TEÓRICOS	18
2.1. Marco de antecedentes	19
2.1.1. ¿Qué se entiende por políticas públicas?	19
2.1.2. Políticas públicas de género	23
2.1.3. Participación política de las mujeres en la planificación territorial local	28
2.2. Estado del Arte concepto capacidad de agencia	31
2.2.1. Capacidad de agencia de las mujeres	31
2.3. Enfoque teórico	38
2.3.1. El enfoque de las capacidades de Sen y Nussbaum: Capacidad de agencia de las mujeres en la planificación territorial local	38
2.4. Estrategia metodológica	46
CAPÍTULO III: MARCO CONTEXTUAL	52
3.1. Municipalidades y gestión local	52
3.1.1. Descripción de las Municipalidades en Chile	53
3.1.2. Instrumentos de gestión municipal	54
3.1.3. Plan de Desarrollo Comunal PLADECO	56
3.1.4. Algunos aspectos críticos en la elaboración de los PLADECO	60
3.2. Procesos participativos en los PLADECO	62
3.2.1. Características y conclusiones desde la evidencia	62
3.3. Mujeres en la toma de decisiones en Chile	65
3.3.1. Indicadores de participación política en diversos ámbitos de poder	65

3.4.	Aportes a la participación local de las mujeres desde las políticas públicas chilenas	70
3.4.1.	Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018-2030	70
3.4.2.	Sistema de Equidad de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)	74
3.4.3.	Ordenanzas de participación ciudadana	78
3.4.4.	Oficinas Municipales de la Mujer OMM	82
3.5.	Contexto territorial de los casos de análisis	88
3.5.1.	Caracterización general de la comuna de Empedrado	88
3.5.2.	Caracterización general de la comuna de San Clemente	90
3.5.3.	Caracterización general de la comuna de Quinta Normal	92
	CAPÍTULO IV: RESULTADOS GENERALES	94
4.1.	Las oportunidades (capacidades) promovidas desde las políticas públicas de género nacionales	95
4.1.1.	Resistencias y sostenibilidad de la incorporación del enfoque de género en las políticas nacionales y locales	108
4.2.	Los funcionamientos valorados por las mujeres, promovidos desde los procesos participativos del PLADECO: Comunas seleccionadas	112
4.2.1.	PLADECO 2020-2024 comuna de Empedrado	112
4.2.2.	PLADECO 2022-2025 comuna de San Clemente	122
4.2.3.	PLADECO 2022-2025 comuna de Quinta Normal	128
4.3.	Resultados generados por las mujeres con su participación en los PLADECO de las comunas seleccionadas	136
	CAPÍTULO V: CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES	143
	BIBLIOGRAFÍA	155

Resumen

En un contexto de crisis global, donde las desigualdades se han visto acrecentadas, quisimos analizar la incidencia que pueden ejercer las políticas públicas de género chilenas, en la capacidad de agencia de las mujeres, específicamente en el marco de la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal en tres municipalidades. Los resultados muestran que las políticas de transversalización pueden generar efectos transformadores de las relaciones de género y que en ese sentido, la voluntad política de las autoridades y sus marcos interpretativos, pueden permear la gestión pública, haciendo viable el ejercicio de la participación y la capacidad de agencia de las mujeres en los contextos locales.

Los tres casos analizados son prácticas virtuosas en diferente grado, de participación femenina en la planificación local, dos de ellos que incorporan efectivamente el enfoque de género y el otro, en el que existe una práctica de alta participación social femenina. Por su parte, la capacidad de agencia de las mujeres se identificó en las etapas de la propuesta de necesidades y su seguimiento, además de la gestión continua de sus actividades como dirigentas sociales. Con esto, el liderazgo femenino y la voluntad política se constituyen en oportunidades, que pueden resultar en un proceso de transformación de relaciones de subordinación de género en los territorios locales.

Abstract

In a context of global crisis, where inequalities have increased, we wanted to analyze the incidence that Chilean public gender policies can have on the agency capacity of women, specifically in the framework of the elaboration of Community Development Plans in three municipalities. The results show that mainstreaming policies can generate transformative effects on gender relations and that, in this sense, the political will of the authorities and their interpretative frameworks can permeate public management, making the exercise of participation and capacity viable. agency of women in local contexts.

The three cases analyzed are virtuous practices to different degrees, of female participation in local planning, two of them that effectively incorporate the gender approach and the other, in which there is a practice of high female social participation. For its part, the agency capacity of women was identified in the stages of the proposal of needs and its follow-up, in addition to the continuous management of their activities as social leaders. With this, female leadership and political will constitute opportunities, which can result in a process of transforming relations of gender subordination in local territories.

Agradecimientos

Esta tesis contó con el apoyo del programa Tesis País de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, en Chile.

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

1.1. Introducción

Latinoamérica es la segunda región más desigual del mundo, y esa percepción en las personas es generalizada (PNUD, 2021). La desigualdad, tal como la pobreza, es multidimensional, por lo que es necesario entenderla desde esa mirada.

CEPAL (2016b) señalaba hace unos años, que esta situación es estructural y se ha mantenido con el devenir de la historia, incluso en los momentos en que hubo mayor bonanza económica. Esto ha tenido consecuencias negativas en el desarrollo de nuestros países y con ello, limitados niveles de bienestar para el común de la población, pero exacerbados para un mínimo sector privilegiado.

La crisis sanitaria del COVID-19, por su parte, ha profundizado estas desigualdades, pues se incrementaron los índices de desempleo, principalmente de los sectores de población más pobres, caracterizados por ser parte del mercado laboral informal. Se hizo crítica también la situación del trabajo de cuidados, en su mayoría ocupados por mujeres. Los sistemas de salud y educativos han mostrado su precarización y consecuencias más preocupantes para quienes son parte de grupos socioeconómicos bajos. Se incrementaron las denuncias por violencias de género en contra de las mujeres y diversidades sexuales, entre otras problemáticas (Bárcena, 2020; CEPAL, 2020; Naciones Unidas, 2020; PNUD, 2021).

Este contexto nos muestra la necesidad de abordar estas cuestiones, donde las relaciones de discriminación y exclusión de grupos sociales, ha determinado la permanencia de diversas manifestaciones de la desigualdad en nuestra región. Con ello, es debido tomar posición desde un marco interpretativo de políticas públicas, como se analiza en la sección teórica, que

considere al desarrollo sostenible como objetivo superior, tal como insta a actuar la Agenda 2030¹ de Naciones Unidas.

Una de las desigualdades que perdura y que, a consecuencia de la pandemia del coronavirus, ha acrecentado las brechas entre hombres y mujeres, es la desigualdad de género. Particularmente el acceso de las mujeres a espacios de participación política y toma de decisiones, es consistente en mostrar esas brechas (CEPAL, 2019b, 2022), por ejemplo, a nivel global, las mujeres representan solamente el 24,9% de los parlamentos nacionales y un 36,3% de los cargos electos en los gobiernos locales (ONU Mujeres, 2020).

El informe sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2020b) por su parte, muestra los resultados del Índice de Desigualdad de Género, cuya dimensión referida a empoderamiento, está medida en base a la proporción de escaños ocupados por mujeres en el parlamento. Para América Latina, el resultado es de 31,4%, siendo el más alto según regiones, a diferencia de Asia Meridional, donde ese indicador es de 17,5%. Los países que componen la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, cuentan con un 30,8% en la dimensión referida. Estos datos, nos muestran la gran brecha que aún persiste en la participación política de las mujeres en el mundo.

En los territorios locales, en especial respecto de la planificación comunal, esas brechas de participación pueden incidir en una merma del ejercicio de los derechos y desarrollo de capacidades de las mujeres, situación que podría traer consecuencias directas para un desarrollo local armónico.

Para analizar el tema mencionado, emplearemos el concepto de “capacidad de agencia de las mujeres”, entendido como la capacidad de incidir, de producir los cambios deseados en el entorno, lo que Sen (2000) plantea como la libertad efectiva para alcanzar aquello que se

¹ Agenda aprobada por los Estados miembros de Naciones Unidas el año 2015, que establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a ser alcanzados para el 2030 en el marco de un nuevo paradigma de desarrollo, el sostenible. El ODS 5 alude a la igualdad de género.

tiene razones de valorar. Esto sería clave para la erradicación de inequidades que han disminuido el bienestar de esa población, dado que la agencia conlleva independencia y aumenta el poder de las mujeres. Nussbaum (2002) propone también, que el desarrollo de las capacidades debe estar promovido en los principios constitucionales de las naciones, como un “mínimo social básico”.

En base a estas definiciones, buscamos identificar y analizar las oportunidades que eventualmente puede generar la implementación de políticas de género nacionales y locales, en los procesos de elaboración de los planes de desarrollo comunal conocidos como PLADECO. Estos instrumentos de planificación, se constituyen formalmente como las “cartas de navegación” de las municipalidades chilenas, instituciones que son valoradas por la comunidad local como puertas de entrada a la gestión pública.

En relación a la estructura del documento, en primer lugar, presentamos el marco teórico de esta tesis, profundizando en el marco de antecedentes de nuestro tema de investigación, es decir, los aportes de otras investigaciones previas que guardan relación con las políticas públicas a modo general, las políticas públicas de género y la participación de las mujeres en la planificación local.

Luego, se aborda el estado del arte con referencias de investigaciones realizadas en el marco del concepto de la capacidad de agencia de las mujeres durante la última década. Continuamos con nuestro enfoque teórico y las propuestas de teorías sustantivas en relación a la agencia, derivadas del enfoque de desarrollo humano propuesto por Amartya Sen y Martha Nussbaum. Para terminar este capítulo, se plantea el enfoque metodológico de la investigación, dando cuenta de la estrategia y métodos de recolección de información utilizados en nuestro trabajo de campo.

Posteriormente se presenta el capítulo contextual, que detalla algunos datos referenciales sobre participación política de las mujeres en América Latina y Chile, e

información sobre las características del instrumento de planificación PLADECO y respecto de los casos seleccionados. Luego, se presentan el análisis de resultados del trabajo de campo y sus respectivas conclusiones y propuestas, estas últimas son parte también de los requerimientos de la Fundación para la Superación de la Pobreza FUSUPO, institución chilena que ha apoyado nuestra investigación, en el marco del concurso Tesis País 2022.

1.2. Fundamentación

Los estudios sobre desigualdades de género y territoriales han sido abordados principalmente por instituciones como CEPAL (2016a, 2016b, 2019a, 2019b), PNUD (2006, 2019a, 2019b, 2020a) y RIMISP (2016, 2020), quienes han manifestado la necesidad de considerar ambas dimensiones en los diseños de política pública. El empoderamiento político de las mujeres, ha sido una de las temáticas menos abordadas en Chile (Cortínez, 2016), poniéndose escaso énfasis en la participación de las mujeres como agentes clave en los procesos de planificación de los territorios.

Respecto a esto último y en particular a la elaboración del PLADECO, algunas investigaciones como las realizadas por Floody (2012), FUSUPO (2020), Orellana, Mena y Montes (2016) o Puy (2016), versan sobre el potencial de este instrumento para la gestión municipal, lo cual depende del valor que le dé la autoridad local, pues la normativa vigente es más bien laxa en ese sentido y en relación al tipo de participación requerido y a la estructura del plan en sí mismo. También, se plantea la importancia de la participación de la comunidad en los procesos de elaboración de estos planes, pues hace posible acercar la gestión a la ciudadanía. Sin embargo, los resultados obtenidos en estos estudios muestran que en la práctica no se valorizan estos espacios, que la comunidad local no se ve completamente representada y que estos procesos solamente se realizan para cumplir con lo que mandata la ley.

Debemos añadir a lo anterior, que escasean las investigaciones referidas a la participación de las mujeres en esos procesos, por lo que el presente estudio puede constituirse en un aporte a la discusión de la relevancia de planificar los territorios de una manera que no sea neutra al género y con ello, promover el desarrollo local sostenible, considerando eso sí, las características que tiene este instrumento de planificación y el proceso de elaboración que cada municipio realiza, según sus recursos y voluntades.

Por otro lado, la importancia de conocer los sistemas de género² al momento de participar de procesos de planificación, nos puede permitir identificar los diversos niveles de capacidad de agencia de las mujeres en los territorios locales y analizar las diferencias observadas, sus posibles causas y consecuencias.

En ese sentido, buscamos conocer el estado de situación en las comunas de Empedrado y San Clemente de la región del Maule, y en la comuna de Quinta Normal de la región Metropolitana de Chile, tres casos que expresan prácticas virtuosas en el ejercicio de la agencia de las mujeres, en diversos niveles.

Todas estas experiencias muestran una gran participación de mujeres en su elaboración, la posibilidad de instalar temáticas de su interés, no necesariamente tratándose de propuestas relativas a la incorporación de enfoque de género en ellas, sino, en cuanto a la instalación de demandas de los territorios a los cuales representaban. Dos de los casos cuentan con apoyo de la autoridad política para incorporar enfoque de género en el instrumento PLADECO y aunque esto no es relevado por las mujeres participantes, sí se evalúa en uno de ellos de manera favorable a la gestión de la alcaldesa y la oficina de la mujer de la comuna.

²“...ideas y reglas que indican los roles y atribuciones de hombres y mujeres y que además regulan las diferencias de género en la participación en los procesos y en el acceso a activos, oportunidades y beneficios. Estas estructuras se sostienen gracias a instituciones (reglas formales e informales) que tienden a estabilizarlas y reproducirlas” (Berdegué, Bebbington, Escobal, Favareto, Fernández, Ospina, Munk Ravnborg, Aguirre, Chiriboga, Gómez, I., Gómez, L., Modrego, Paulson, Ramírez, Schejtman, Trivelli, 2012).

En base a estos tres casos seleccionados entonces, daremos a conocer sus características y el rol que juegan las políticas públicas nacionales y locales, así como la voluntad política y los sistemas de género de cada territorio, variables que pueden situarse como facilitadoras o inhibidoras de la capacidad de agencia de las mujeres en estos procesos de planificación, entendiendo que a partir del cierre del cierre de brechas, puede ser posible disminuir la desigualdad en otras dimensiones.

1.3. Problema de investigación

Los territorios definidos como construcciones sociales (Martínez, L. 2012; Shejtman, A. y Berdegúe, J. 2004), se conforman de diversas dimensiones, las que pueden tener efectos positivos como negativos en la transformación de relaciones de subordinación de género.

La relevancia de la participación de las mujeres en el contexto local, por tanto, se sustenta en que aún se identifican procesos donde se ve limitada, debido a los mecanismos y reglas de juego establecidos, tipos de representatividad, priorización de temas, horarios de reuniones, entre otros, que conllevarían desinformación o ausencia de su opinión y decisiones para definir qué aspectos consideran importantes en la organización del territorio. Con ello, al hablar de participación, nos remitimos a su definición como incidencia en las decisiones, no en la minimización a su sola presencia en los procesos de consulta (Fernández, M. y Ordoñez, M. 2007).

Tal como señala ART, RIMISP y ONU Mujeres (2017), las mujeres cuentan con más dificultades al momento de participar de espacios de toma de decisiones, porque recae en ellas un rol de trabajo mayor en el ámbito privado, como las tareas de cuidado o los quehaceres domésticos. Sin embargo, su participación social es mayor que la de los varones en los territorios locales, tal como se muestra en el capítulo contextual.

La participación de las mujeres en el diseño e implementación de las políticas públicas, aportan directamente a cubrir las necesidades estratégicas de género, es decir, las que “Se orientan a mejorar-elevar la posición de la mujer en la sociedad: el ejercicio de sus derechos, su participación pública en la toma de decisiones, su autonomía personal...” (PNUD, GTZ y FISDL, 2006:13).

En el marco de los procesos de planificación territorial, experiencias como el Plan de Ordenamiento Territorial Reverdecer de Bogotá 2022-2035, o las señaladas por CEPAL (2016a), como el Plan de ordenamiento territorial en Livingston, Guatemala, el Consejo distrital de la mujer en Laredo, Perú, y el fortalecimiento de la participación local para la igualdad de género del ayuntamiento de Oña en Ecuador, son algunos ejemplos de buenas prácticas al respecto en América Latina.

Es primordial entonces, que en el marco del desarrollo territorial la opinión de la diversidad de mujeres sea abordada por los instrumentos de planificación, evitando así planificar de una manera neutra al género que, de facto, mantiene las condiciones de desigualdad entre mujeres y hombres.

Los territorios, por lo tanto, al ser construcciones sociales, contienen relaciones desiguales entre hombres y mujeres en los ámbitos públicos y privados (CEPAL, 2016a), por lo cual si esas problemáticas son invisibilizadas, así también lo serán las relaciones asimétricas de poder en los contextos locales. Portilla (2004) aporta al respecto, que el enfoque de género aplicado al territorio, implica identificar a todos los actores sociales como capaces para generar cambios en el lugar que habitan, disminuyendo la reproducción de patrones asimétricos entre géneros, lo que además fortalece los vínculos comunitarios.

En este contexto y según nuestra investigación, existiría una tensión entre la significación o valoración que se tiene respecto del instrumento de planificación local PLADECO y su proceso de elaboración conjuntamente con la comunidad. La participación

ciudadana se propugna como una premisa para su legitimación, sin embargo, la interrogante es si efectivamente se trata de un proceso inclusivo y promotor de control social.

Por otro lado, la desinformación o comprensión limitada y en ocasiones, sesgada, respecto de la temática de género en autoridades y funcionarias/os públicos que implementan estas políticas, podría llevar a reproducir una “lógica generizada masculina del Estado”³ en los territorios locales.

Lo anterior nos hace preguntarnos, si es que la planificación del territorio local contiene efectivamente la mirada de las mujeres que viven en esos territorios y si existen las políticas y/o mecanismos nacionales y locales que promuevan el desarrollo de su capacidad de agencia, considerando las limitantes del instrumento de planificación PLADECO y los sistemas de género subyacentes en las comunas seleccionadas. Queremos saber también, si se deciden acciones pro igualdad de género, si se trata más bien de acciones afirmativas o de transversalización del enfoque de género en el PLADECO, y qué variables deberían existir en el marco de la planificación local, para que se promueva la participación e incidencia de las mujeres en sus territorios.

Para estos fines, analizaremos políticas públicas que han buscado promover la participación de las mujeres en términos generales y en particular en los procesos de planificación local en Chile, como el Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018-2030 del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (MinMujeryEG); el Sistema de Equidad de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), específicamente aplicado en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), institución encargada de asesorar a las municipalidades en la elaboración de sus instrumentos de planificación. Además, en el contexto local, se analizarán las ordenanzas de participación ciudadana municipales y los

³ Volveremos sobre este punto en el marco teórico.

programas de trabajo propuestos por los mecanismos de género municipales, cuando corresponda.

En este contexto, creemos importante poder identificar desde esas políticas públicas, la existencia o no de promoción de la agencia de las mujeres en la planificación territorial y también poder incorporar al análisis, la mirada de las mujeres que hayan sido partícipes de los procesos de elaboración de PLADECO. Así entonces, nos hacemos la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuál es la incidencia de las políticas públicas de género nacionales y locales, en la capacidad de agencia de las mujeres que participan en procesos de elaboración del PLADECO, en las comunas de Empedrado y San Clemente de la región del Maule, y en la comuna de Quinta Normal de la región Metropolitana, desde el año 2020 a la fecha?

Establecemos nuestro recorte espacial en base a dos criterios. El primero y para el caso de las comunas de la región del Maule, dice relación con la posibilidad de acceder a sus municipios a través de las gestiones de la Fundación para la Superación de la Pobreza FUSUPO, considerando las características rurales de esos territorios. Se trata de prácticas virtuosas en el sentido de la alta participación social de las mujeres y de la posibilidad de instalación de sus demandas en los PLADECO. Incluso para el caso de San Clemente, la autoridad comunal estableció incorporar enfoque de género en su elaboración.

Para el caso de Quinta Normal, se trata de una comuna urbana y con una experiencia que representa una práctica virtuosa en relación a una alta participación social de las mujeres y a la incorporación del enfoque de género en la elaboración de su PLADECO, proceso caracterizado particularmente por la voluntad política de su máxima autoridad y valorado como buena práctica por la SUBDERE.

En este sentido y tal como señalan Berdegué, Carriazo, Jara, Modrego, y Soloaga (2015), los territorios metropolitanos a diferencia de los rural-urbanos⁴, presentan características como que “el flujo de ideas y la estructura de redes y relaciones derivadas de la diversidad social en las ciudades pueden contribuir a rupturas en las estructuras de género tradicionales, y por lo tanto estos flujos podrían promover espacios más igualitarios y de mayor participación social y económica para las mujeres” (p.5), condiciones que esperamos identificar en el análisis de los casos seleccionados.

El recorte temporal, por su parte, lo definimos en función de la data de elaboración del último PLADECO en cada comuna seleccionada, desde el año 2020 a la fecha, por lo que se considera el año de inicio de elaboración o puesta en marcha del plan, hasta la fecha de término de esta tesis (2023).

En virtud de lo recientemente señalado, nuestro objetivo general y específicos para la presente investigación son:

Objetivo general:

Analizar la incidencia de las políticas públicas de género nacionales y locales, en la capacidad de agencia de las mujeres que participan en procesos de elaboración del PLADECO, en las comunas de Empedrado y San Clemente de la región del Maule, y en la comuna de Quinta Normal de la región Metropolitana, desde el año 2020 a la fecha.

Objetivos específicos:

- Analizar si las políticas públicas de género nacionales y locales, abren oportunidades para el ejercicio de la agencia de las mujeres en los procesos de elaboración de los PLADECO.

⁴ Los denominados territorios rural-urbanos, son las ciudades, pequeñas o medianas, y sus localidades adyacentes, de características más rurales que conforman en su conjunto, un territorio, dadas sus conexiones y vínculos cotidianos, RIMISP (2020).

- Identificar las propuestas realizadas por las mujeres en los procesos de elaboración de los PLADECOS, que conformarían su nivel de bienestar.
- Identificar si existen resultados generados en los territorios, a partir del agenciamiento de las mujeres en los procesos de elaboración de los PLADECOS.

1.4. Factibilidad

La selección de los casos de estudio, como se planteó anteriormente, dicen relación con aspectos operativos y técnicos. En primer lugar, los casos seleccionados de la región del Maule, se abren a la investigación a través de las gestiones que apoya la FUSUPO, a través de su programa Servicio País⁵, donde sus equipos profesionales cuentan con una llegada directa con las municipalidades y por ende, al desarrollar ese trabajo conjunto, fue facilitando la posibilidad de ejecutar el trabajo de campo planificado. Para el caso de la región Metropolitana, la comuna seleccionada surge a través de la coordinación con profesionales de la SUBDERE, lo cual también facilita esa tarea.

En ambos casos es posible obtener gran parte de los antecedentes necesarios para analizar fuentes secundarias municipales y también, para establecer los vínculos que apoyen la recolección de datos primarios.

En segundo lugar, los aspectos técnicos refieren al potencial comparativo de los casos, considerando que se trata de territorios de regiones disímiles, en cuanto a sus características netamente urbanas para un caso, y para los otros, características más bien rurales o rural-urbanas. Por otro lado, los tres casos cuentan con alta participación de mujeres en sus procesos de elaboración del PLADECOS, sin embargo, en uno de ellos, la experiencia local de

⁵ El Programa Servicio País convoca anualmente a profesionales jóvenes para trabajar en comunas vulnerables y aisladas de Chile, para levantar proyectos con la comunidad y buscar soluciones innovadoras y sustentables a problemáticas de pobreza. Más información en <https://www.serviciopais.cl/>

incorporación del enfoque de género es innovadora y la idea es poder captar las impresiones que ese proceso ha generado.

Finalmente, la posibilidad de recoger datos de manera virtual, ha significado un gran aporte a la investigación, pudiendo resolver además la etapa relativa al trabajo de campo mediante el uso de las nuevas herramientas tecnológicas.

CAPÍTULO II: ANTECEDENTES Y ASPECTOS TEÓRICOS

En base a nuestro objetivo general de investigación, este capítulo tiene como propósito desarrollar los aspectos teóricos atinentes que nos permitan entender cómo las políticas públicas de género pueden hacer posible el ejercicio de la capacidad de agencia de las mujeres en los procesos de planificación territorial y por qué es necesario que sea así como se construyan los territorios locales en virtud de la justicia de género y el desarrollo sostenible.

Para ello, en una primera sección, se presentan antecedentes que permiten comprender a modo general las políticas públicas como concepto, su estructura y funciones, especialmente en la tensión conformada entre el diseño y la implementación de las mismas, considerando los marcos interpretativos que se posicionan en el escenario público. En ese contexto, nos adentramos en lo que refiere específicamente a las políticas de género y la comprensión de su tipología.

Luego, se aborda desde ese trasfondo a las políticas de participación local de las mujeres, en especial en procesos de planificación territorial y finalmente, presentaremos algunas indagaciones desarrolladas en los últimos años respecto de nuestro concepto eje, referido a la capacidad de agencia de las mujeres, aplicado en diversas áreas temáticas, a modo de estado del arte.

La sección siguiente contiene el enfoque teórico, donde se analizarán los aportes del enfoque de capacidades de Amartya Sen y Martha Nussbaum al concepto de capacidad de agencia y su relación con las políticas de género y en particular, con la participación de las mujeres en la planificación territorial local.

Para terminar, en la tercera sección se presenta la estrategia metodológica, precisando el enfoque y alcance del estudio, la selección de las unidades de observación y la operacionalización de la investigación, es decir, el proceso de hacer observables y medibles los conceptos teóricos en base a los objetivos planteados.

2.1. Marco de antecedentes

2.1.1. ¿Qué se entiende por políticas públicas?

El estudio de las políticas públicas está marcado por diferentes debates que no solo incluyen la propia conceptualización de lo que es una política, sino también aspectos vinculados a los modelos de tomas de decisión que le son inherentes; su ciclo de gestión, los actores involucrados y su influencia en la forma final que asumen, entre otras dimensiones.

Oszlak y O'Donnell (citados en Jaime, Dufour, Alessandro, y Amaya, 2013), plantean que las políticas públicas son cursos de acción que nacen de una cuestión que ciertos actores sociales consideran de interés general, pero también que pueden ser las omisiones o inacciones de un Estado, asumidas como una decisión intencionada. Estos autores ponen en el centro al Estado más que al gobierno que lo administra, entendiendo con esto que las políticas públicas devienen en un conjunto de acciones que materializan las decisiones, así se enfatiza en la implementación de las políticas públicas, por ende, en el aparato administrativo.

Siguiendo con esta idea, Aguilar Villanueva (1993) señala que las políticas públicas son un curso de acción con un doble sentido, esto es, lo diseñado por un gobierno y lo efectivamente

realizado en función de determinados objetivos, es decir, lo que se dice se quiere hacer y lo que realmente se hace y logra. Se trata de decisiones que llevan a una secuencia de acciones no de una acción singular, por ende, los resultados generados pueden distar de la propuesta inicial, considerando las negociaciones y la multiplicidad de actores involucrados en ellas.

Por lo tanto, las políticas públicas en términos generales se caracterizan por tratarse de un conjunto de decisiones u omisiones tomadas por una autoridad legitimada socialmente, que conlleva una consecución de acciones en pos de modificar los comportamientos de ciertos actores (población objetivo de las políticas) o los contextos donde ellos se manifiestan, dando solución a determinadas problemáticas que se consideran relevantes, a través de la movilización de recursos.

La estructura de las políticas se conforma en función de cada etapa del llamado ciclo de las políticas públicas, el que da cuenta de los procesos de decisión e implementación de las mismas. Este ciclo consta de la definición del problema, incorporación del problema en la agenda, construcción de alternativas, toma de decisión de una de esas alternativas, implementación de la decisión y continuación, readecuación o terminación de la política. Se trata, por tanto, de un proceso circular, de idas y vueltas y no de un paso a paso, con lo cual los posicionamientos y decisiones tomadas en virtud de ellos, es una constante, como señala Tamayo Sáez (1997:3), “No todas las políticas públicas de un gobierno siguen este proceso en todas sus fases, e incluso con frecuencia algunas políticas alteran el orden del proceso”.

En ese sentido, Charles Lindblom (citado en Parsons, 2007) critica al modelo racionalista que propone a las políticas públicas como una secuencia de etapas ordenadas, desde donde un abanico de posibilidades posibles permitirá que el decisor seleccione la mejor alternativa para resolver el problema público, y propone un enfoque incrementalista. Este enfoque sugiere que dado que esas etapas no tienen un principio ni un fin, el análisis de las políticas públicas debe considerar otras variables también, como el contexto, los actores, los

juegos de poder, las burocracias, todos aquellos elementos que dan forma al ciclo de las políticas.

Con lo anterior, las políticas públicas se construyen en el marco de la arena política, es decir, donde confluyen las pugnas de diversos poderes tales como las autoridades de los diversos niveles territoriales, el sector empresarial, las iglesias, la sociedad civil organizada, los partidos políticos, entre otros, quienes se ponen en discusión por la asimétrica distribución de recursos, dado que las políticas tendrán determinados efectos para estos grupos.

Así entonces, estas variables llevan a la identificación de tensiones entre la formulación de lo que se quiere hacer y la implementación posterior. En este sentido, la implementación constituye un proceso y no un momento determinado, pues se refiere al conjunto de acciones y decisiones que convierten los objetivos de las políticas públicas en algo tangible, en productos y resultados observables. Este proceso es incierto, pues aparecen las interpretaciones y restricciones de los diferentes actores involucrados, las valoraciones, creencias, relaciones de poder, etc., lo que modifica el diseño de la política pública y con esto, el impacto en la población objetivo de ella, por ello este proceso se considera “reflexivo” (Jaime et al., 2013).

Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varonne (2008), indican que a diferencia de la etapa de diseño de la política, donde de forma excepcional no habría relación entre los actores públicos y la sociedad civil, en la etapa de la implementación es precisamente esa la característica más relevante. Es el momento en el cual las decisiones y acciones propuestas se ponen en práctica con la población objetivo de la política. Entonces, es en esta construcción de la política pública entre diversos actores con diferentes visiones y cuotas de poder, donde la comprensión del problema en cuestión y las diferentes etapas del ciclo se verán determinadas.

Este factor es sumamente relevante al momento de analizar las políticas públicas, pues la forma de dar solución a cierta problemática dependerá del marco interpretativo utilizado

(Badillo, 2015), el cual no solamente considera a decisores, sino también a funcionarias/os encargadas/os de la implementación de esas políticas. Así entonces, el análisis de marcos interpretativos propone comprender el significado que le dan funcionarias/os y los diversos niveles organizacionales del Estado a las políticas implementadas, más allá de la definición de objetivos propuesta en sus inicios, por lo cual los resultados obtenidos desde la puesta en marcha de esas políticas, puede diferir de lo planificado en primera instancia (Bustelo y Lombardo citadas en Badillo, 2015).

En el caso de nuestro estudio, por ejemplo, los marcos interpretativos que analizan las desigualdades entre mujeres y hombres son diversos dependiendo del posicionamiento de los actores que le interpreten y, por tanto, esas visiones influyen en el ciclo de las políticas públicas de género. Habitualmente las desigualdades de género no tienden a ser comprendidas como relaciones de subordinación de un género por sobre otro (Badillo, 2015; Bustelo y Lombardo, 2006), lo que tiene consecuencias directas en las alternativas escogidas para implementar políticas públicas que quiebren esas relaciones de tipo patriarcal⁶ y que, por tanto, enfrenten los problemas desde una mirada estructural.

Según las autoras recién mencionadas, los marcos interpretativos dan significado y estructuran la comprensión de la realidad, por lo que al no comprender las desigualdades de género desde el prisma de la subordinación, se condiciona la posibilidad de transformar culturalmente las relaciones de género, lo cual establece diferentes resultados e impactos en la vida de las mujeres.

Rein y Schon, citados en Badillo (2015) plantean que los marcos interpretativos que son diversos, se encuentran en un constante conflicto por el posicionamiento en el escenario

⁶ El patriarcado definido como “la manifestación e institucionalización del dominio masculino sobre las mujeres y niños/as de la familia y la ampliación de ese dominio a las mujeres en la sociedad en general” (Lerner G., 1990).

público, esto debido a que de la forma en que se comprenda el problema, será la forma que tome la solución del mismo.

En el caso de las desigualdades de género, ha sido clave la intensidad de la emergencia del movimiento feminista para instalar la discusión desde un marco interpretativo que interpela al Estado, en relación a la toma de posición que apela más a las acciones afirmativas o compensatorias para las mujeres, sin tocar las estructuras más profundas de las desigualdades de género. Por ello, este requerido posicionamiento desde el Estado, podría hacer más leve la tensión aludida entre diseño e implementación de las políticas públicas que tengan como horizonte la justicia de género.

2.1.2. Políticas públicas de género

Las políticas de género particularmente guardan una gran relevancia respecto de los marcos interpretativos, pues ponen en tensión las relaciones de poder descritas, haciendo alusión al concepto de justicia como base para generar mayor igualdad entre géneros, por ende, se traduce en un pilar estructurante del ciclo de políticas públicas (Benavente y Valdés, 2014).

Hablar de justicia de género entonces, es promover el logro de la igualdad en el sentido que las mujeres puedan ejercer sus derechos plenos, pero considerando el principio de la igualdad diferenciada, o sea, reconocer la subordinación que históricamente han sufrido las mujeres frente a los hombres en cuanto a la definición que se ha hecho de sus roles en los ámbitos públicos y privados. Lo anterior se justifica en el supuesto de que hacer referencia a la igualdad de oportunidades *per se* supone un contexto donde todas las personas tendrían iguales oportunidades, por ende, la diferencia en el acceso a dichas oportunidades solamente estaría dado por los méritos o capacidades de cada quien, suponiendo con ello que partirían desde el mismo punto de inicio (CEPAL, 2019a).

Según lo anterior, una política justa de igualdad de género considera objetivos redistributivos, de reconocimiento y de representación, abogando por el empoderamiento, es decir, por la toma de conciencia que lleva a la impugnación de la injusticia, y por las autonomías de las mujeres, o sea, el grado de libertad para actuar según su propia elección. Sin embargo, el grado de autonomía de una mujer depende del grado de autonomía de su grupo social y del que hayan alcanzado las mujeres de esa sociedad en particular, no depende solamente de la voluntad personal (Benavente y Valdés, 2014; CEPAL 2019a). De esta manera, la justicia de género se relaciona directamente con el concepto de agencia, al cual volveremos más adelante.

En base a las anteriores valoraciones y conceptos que enmarcan la interpretación de las relaciones de desigualdad entre géneros, es que CEPAL define a las políticas públicas de género como las que están explícitamente orientadas a “mejorar las condiciones de vida de las mujeres y a garantizar sus derechos humanos” (2019a:16), así también Rodríguez (2008) las denomina políticas sensibles al género.

Esta última autora caracteriza los diversos tipos de políticas según las propuestas desarrolladas en diferentes momentos históricos, pero también en base a la relación con los marcos interpretativos respecto de la identificación de las causas y posibles soluciones para hacer frente a las desigualdades de género. Se trata de formas de abordaje diferentes, lo que ha llevado a variadas críticas relacionadas con su promoción o no del quiebre del sistema patriarcal, sin embargo, estas políticas no serían excluyentes entre sí en su implementación.

Las primeras son las acciones afirmativas basadas en el artículo 4 de la CEDAW⁷, que se caracterizan por generar espacios de acceso, asociadas en América Latina principalmente al fomento de la participación política de las mujeres como las leyes de cupo femenino en espacios

⁷ La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada el año 1979 por la Asamblea General de la ONU, es un instrumento rector para los Estados partes que la han ratificado, quienes deben adoptar compromisos en virtud de esa erradicación.

de toma de decisiones del Estado. Han sido criticadas porque no cuestionan las desigualdades estructurales de género, su carácter es más superficial (Walby, 2004).

Luego tenemos las políticas para las mujeres, que se orientan hacia las desigualdades en la división sexual del trabajo, como son por ejemplo las de disminución de brechas de ingresos. Se les critica que toman los roles de género como una situación históricamente definida más que construida, por ello Rodríguez (2008) señala que se mantienen las diferencias primarias y que buscan una suerte de “compensación” para las mujeres.

Por su parte, las políticas con perspectiva de género proponen la transformación de las relaciones jerárquicas y apuntan entonces al ejercicio de los derechos de las mujeres, como por ejemplo, la promoción de las responsabilidades domésticas compartidas. Y por último, las más transformadoras, son las políticas de transversalización de género o también llamadas *mainstreaming* de género, dado que su sentido es el de poner en tensión las formas de ver y hacer del Estado y, con ello, de las políticas públicas de género.

En función de esta estrategia, la estructura del Estado y las políticas públicas presentan sesgos de género, es decir, reproducen desigualdades, por ello es primordial que el enfoque de género permee las dinámicas internas de la institucionalidad pública, pues en la implementación de políticas se identifican los mayores desafíos debido a la resistencia al cambio o a la neutralidad burocrática (Alfama, 2017). Britton citada en Rodríguez (2008:115) establece que “(...) las mujeres lograrían ejercer más plenamente sus derechos sociales, civiles y políticos si se producen transformaciones en la lógica generizada masculina del Estado”.

Walby (2004) también alude a lo relevante de esta estrategia de género en virtud del mejoramiento de las políticas públicas, pues se pueden establecer agendas y con esto, cambios paradigmáticos. En el caso de las otras formas de hacer políticas sensibles al género, se tiene menor posibilidad de recibir rechazo, pero su impacto es menos sustancial. No obstante, como

señalaba Rodríguez (2008), ninguna de estas políticas en forma particular, pueden producir resultados óptimos, de hecho, las políticas con perspectiva de género y las acciones afirmativas pueden ser instrumentos para lograr la transversalización.

Las políticas públicas de género en el caso latinoamericano, son propuestas e implementadas por los Mecanismos de Adelanto de la Mujer (MAM) o institucionalidades de género, cuya jerarquía en la estructura del Estado es variable⁸, no obstante, han promovido un trabajo coordinado con las otras instituciones sectoriales con el fin de instalar las demandas de las mujeres en la gestión pública en general, siendo las encargadas de liderar los planes nacionales de igualdad de género.

En este contexto, la Estrategia de Montevideo⁹ se ha constituido en un instrumento político-técnico para guiar la implementación de los Planes de Igualdad de Género latinoamericanos, con el propósito que lleven al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenibles ODS de la Agenda 2030 (CEPAL, 2019b). La relevancia de estos planes, es que se han construido en su mayoría, con la participación de la sociedad civil, lo cual fortalece el diálogo entre las partes. Además, se conforman como cartas de navegación de políticas públicas para las institucionalidades de género, pero lamentablemente no aún de forma comprometida para la gestión pública en general, ya que no se vinculan con los planes de desarrollo nacionales, con lo cual volvemos a la discusión de la resistencia a los cambios que desequilibren los privilegios masculinos.

En relación a la autonomía de las mujeres en la toma de decisiones, en general las políticas de género implementadas son acciones afirmativas, no obstante, han sido clave para promover la participación política de las mujeres en espacios relevantes. Por ejemplo,

⁸ Según datos de CEPAL (2019b), en América Latina el 60% de las institucionalidades de género tienen la jerarquía más alta.

⁹ Consensuada y aprobada por los gobiernos regionales en el marco de la XIII Conferencia sobre la Mujer de América Latina y el Caribe el año 2016.

Argentina se convirtió el año 1991, en el primer país a nivel mundial en implementar una ley de cuotas de género (Archenti y Tula, 2019). Así también, el caso de Bolivia es relevante, pues es el único país latinoamericano que declaró en su ley electoral un enfoque interseccional¹⁰, incorporando mujeres indígenas en espacios de poder (CEPAL, 2019a).

La participación política de las mujeres entonces, se configura como un aspecto fundamental para el desarrollo de los países, tanto en los espacios de poder tradicionales como desde la sociedad civil para articularse con el Estado, pues promueven estructuras institucionales mucho más horizontales y menos piramidales para facilitar la implementación de la transversalización de género (Rodríguez, 2008).

Tal como precisa RIMISP (2016) en base a lo señalado por el Banco Mundial en su Informe del año 2012, que son precisamente los asuntos de género llamados de “segunda generación” como la participación y capacidad de decisión de las mujeres en las esferas públicas y privadas, entre otras problemáticas, las que aún persisten generando desigualdad en América Latina. De ahí que la necesidad de establecer espacios de participación para las mujeres en los procesos de gestión pública local, se torna cada vez más relevante, pues remite al fortalecimiento de sus autonomías y, por ende, a la promoción del desarrollo humano.

Por ello el foco de este estudio estará en analizar la incidencia de las políticas públicas de género, en la capacidad de agencia de las mujeres que participan en la elaboración del PLADECO, con el fin de identificar la eventual promoción de la autonomía política en esos espacios participativos, concentrándonos en la interpretación que se hace de las políticas por parte de la institucionalidad pública nacional y local, y su efectivo o parcial aporte a la disminución de esas desigualdades de segunda generación.

¹⁰ El enfoque de la interseccionalidad fue propuesto por Kimberlé Crenshaw, desde el llamado *black feminism*, en contraposición al feminismo blanco, donde plantea necesario el reconocimiento de las identidades múltiples de los sujetos, que deben ser consideradas en el análisis de las relaciones de subordinación, haciendo el cruce de género, raza y clase. En Archenti y Tula (2019).

2.1.3. Participación política de las mujeres en la planificación territorial local

Los territorios son construcciones sociales, es decir, “conjuntos de relaciones que originan y a su vez, expresan una identidad y un sentido de propósito compartido por múltiples agentes públicos y privados” (Shejtman, A. y Berdegué, J. 2004:29). La valoración y construcción del territorio, se dará entonces en base a las estrategias de sus actores y al grado de organización que detentan. Se trata así, de espacios co-construidos, que reproducen las relaciones desiguales de poder, son espacios de pugnas y consensos (Martínez, 2012).

En este sentido, los sistemas de género se constituyen como un pilar clave en la organización de los territorios, en relación a esas pugnas y consensos. La capacidad de agencia, por ende, se estructura en función a las relaciones entre mujeres y hombres y con ello, su potencial de desarrollo será distinto (Shatkin citado en Berdegué, Carriazo, Jara, Modrego, y Soloaga, 2015).

Por ello, es que Logroño (2004) plantea la necesidad de incorporar el análisis de género considerando sus diferentes dimensiones, como categoría analítica, como dimensión de la inequidad y como construcción cultural. Con esto, se posibilita identificar las necesidades diversas de la comunidad, los entramados de las relaciones de poder local y las percepciones e imaginarios de género, que permitan mostrar los aspectos simbólicos de las relaciones de subordinación.

Siguiendo estos planteamientos, CEPAL (2016a) indica que el territorio es un actor más en la planificación, se trata de construcciones sociales que no son neutras al género, por lo tanto, tal como se conformen, determinarán las dinámicas que ejerzan sus ciudadanas/os y esto a su vez, dará cuenta del nivel de desigualdades de género presentes. Incorporar el enfoque de género en la planificación permite posicionar a mujeres y hombres en sus respectivos puntos de partida, identificando las brechas existentes y luego, implementar acciones que permitan

aminorar esas desigualdades, para la transformación estructural de las relaciones de subordinación de género.

Así entonces, en el ámbito local pueden identificarse sistemas de género que son los que regulan las características individuales y sociales, en función de la asignación de los roles y funciones para cada sexo (PNUD, GTZ y FISDL, 2006), lo cual es determinante al momento de analizar factores que inciden en la participación política de las mujeres.

Tal como plantea INSTRAW (2006), el enfoque de género nos llama a reconocer que existe un orden social, que implica desigual acceso de hombres y mujeres a espacios de poder y distribución de recursos y oportunidades, coartando la participación de mujeres en la toma de decisiones pública, con lo que sus experiencias y necesidades no serían visibilizadas. A modo de ejemplo, se han observado una serie de acciones afirmativas al respecto, pero en el nivel macro político, es decir, en los territorios locales se adolece de participación femenina en cargos de representación y también en procesos de planificación (Massolo, 2007).

En el ámbito local, las mujeres se vinculan con la institucionalidad mayormente desde un rol doméstico, lo que se entrecruzaría con factores más estructurales como la subestimación del trabajo doméstico y de cuidados, menor acceso a la propiedad de activos, menor representación en cargos políticos, entre otros, todo lo cual las excluye de espacios de toma de decisiones (ART, RIMISP y ONU Mujeres, 2017).

Si las necesidades de las mujeres y sus opiniones respecto de las realidades que viven, no son visibilizadas, será imposible implementar políticas diferenciadas, ni menos transformar las relaciones de subordinación. Al respecto Cortínez (2016) indica que las políticas públicas se pueden constituir como factor determinante en la reproducción de estereotipos de género, si es que no son consideradas las desigualdades estructurales en su diseño e implementación, lo cual puede incidir incluso en un aumento en las brechas entre hombres y mujeres.

Por el contrario, la autora en el ámbito del desarrollo económico, señala que cuando se han fortalecido las redes locales y se han promocionado espacios para incluir a las mujeres en las actividades económicas, esos territorios han tenido mayor desarrollo, debido al aprovechamiento que las mujeres han realizado gracias a su capacidad de agencia.

CEPAL (2016a) concuerda que en los territorios donde la participación de mujeres se manifiesta directamente con el gobierno local, ello se traduce en mejores programas orientados a la igualdad de oportunidades. En este sentido, el enfoque del desarrollo humano que se fundamenta en la participación y empoderamiento, se relaciona de manera directa con el mejoramiento de las relaciones de género y de las condiciones de las mujeres, enfatizando en que los modelos de desarrollo y las políticas implementadas en función de aquél, conllevarán resultados diferenciados para mujeres y hombres (PNUD, GTZ y FISDL, 2006).

El gobierno local, dada su cercanía territorial, permite un contacto más directo con la comunidad, sin embargo, no siempre se constituye como un facilitador para la participación política de las mujeres. Normalmente presenta resistencias al poner en tensión costumbres, creencias, estereotipos, etc., con lo cual no se garantiza el acceso igualitario a espacios de toma de decisiones (Massolo, 2007; PNUD, GTZ y FISDL, 2006).

Un repaso por algunas políticas y programas en América Latina realizado por Cortínez (2016), indica que habría escasez de iniciativas orientadas a la participación política de las mujeres como parte de los procesos de desarrollo. Más bien se enfatizan programas de educación en derechos y asociatividad, antes que la formación y articulación política para tener mayor representatividad.

En cuanto al rol del Estado frente a estas prácticas, CEPAL (2016a) señala que la CEDAW en su artículo 7 los mandata a promover la participación de las mujeres en el diseño e implementación de políticas públicas. Por su parte, la Declaración y Plataforma de Acción de

Beijing¹¹ promueve en sus artículos 181 al 195 la incorporación de la mujer en espacios de poder y toma de decisiones. La Agenda 2030, por su parte, propone como eje central la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, y además plantea la necesidad de incorporar los ODS en los sistemas de planificación nacional y territorial.

Planificar con enfoque de género entonces, permitiría avanzar hacia el desarrollo sostenible, fortaleciendo así la gobernanza democrática. Hacer frente a las desigualdades, concita a aumentar “la representación y la capacidad de agencia en la toma de decisiones públicas de todos los grupos sociales excluidos y en situación de discriminación” (Fraser citada en CEPAL, 2016b).

En el caso particular del instrumento de gestión pública chileno PLADECO, del cual desarrollaremos más antecedentes al respecto en nuestro marco contextual, creemos de suma relevancia la participación de las mujeres en todo su proceso de elaboración, evaluación y monitoreo. Proponemos además, que el ejercicio de su capacidad de agencia, se constituye como una de las condiciones más relevantes para transformar a los territorios en base a la igualdad sustantiva.

2.2. Estado del Arte concepto capacidad de agencia

2.2.1. Capacidad de agencia de las mujeres

La capacidad de agencia, como veníamos introduciendo, sugiere que los procesos de desarrollo deben fomentar la participación, el debate público y la práctica democrática (Alkire y Deneulin, 2018). En nuestro caso particular, el que las mujeres puedan ejercer su agencia, permite que actúen en función de su propio desarrollo, por lo que generar o abrir espacios en

¹¹ Declaración de compromisos fijados en la IV Conferencia Mundial de la Mujer de 1995, la cual es considerada una guía para la igualdad de género a nivel mundial.

que su voz sea escuchada y sus propuestas se manifiesten en la práctica, conlleva un mejoramiento de los procesos de construcción de territorios más democráticos.

Basamos esta investigación en el concepto de capacidad de agencia, porque más allá de la mera participación de las mujeres en la planificación territorial local, hace posible observar su posibilidad de influir en esos procesos y con ello, poder identificar las relaciones de género subyacentes en los territorios que promueven o limitan esas capacidades, y la incidencia de las políticas de género en ese sentido.

El concepto de agencia hace alusión a la estructura. Esta discusión dentro de la teoría social se ha extendido por largos años, principalmente en cuanto a si es posible que haya una disolución entre ambos elementos. Así por ejemplo, Jiménez (2015, 2018) identifica tres o cuatro momentos en el debate, uno referido a la estructura-en-actor, un segundo momento donde plantea a la estructura y el actor, un tercer momento relacionado con la construcción histórica de la relación y un cuarto, enfocado en un proceso relacional tipo sistemas de redes. En resumen, la discusión se centra en que no es posible disolver esta relación, pues tanto la agencia/actor como la estructura, se presuponen, interaccionan y con ello, hacen a la vida social.

Para efectos de esta investigación, dentro del primer momento que analiza el autor, creemos hay planteamientos que resultan más atingentes, como son los de Pierre Bourdieu y Anthony Giddens, pues dan mayor énfasis a las relaciones de poder subyacentes en la relación agente-estructura.

Tanto Bourdieu como Giddens establecen una disolución de la separación entre acción y estructura. Para el primer autor, a través del concepto de *habitus*, explica que existe una predisposición del actor a la estructura (campo) que es a su vez, estructurante. Es en ese campo donde el actor se posiciona y en base a esas normas y condiciones materiales que estructuran sus prácticas, es que podrá desarrollar determinadas estrategias para lograr sus objetivos. En el

campo será donde pueda llegar a tomar la posición que desea, mediante disputas de poder entre quienes lo detentan y quienes lo anhelan.

Para Anthony Giddens, las normas son las que estructuran al actor y para reproducir esa estructura, los actores ejercen una acción reflexiva que sigue a esas normas. Con ello, la repetición de prácticas sociales recurrentes, permiten reproducir en el tiempo a las estructuras. Los actores tienen capacidad para influir en los comportamientos de otros y poder realizar transformaciones en los contextos donde se desarrollan esas interacciones, pero estas acciones se dan en el ejercicio de relaciones de poder (Andrade, 2015).

En particular, respecto a la definición de la capacidad de agencia, en los estudios de los últimos años se coincide en que se trata de una capacidad que permite actuar, es decir, pasar de una situación pasiva a una activa y que además esa actuación trae aparejada una transformación de la actual situación de vida, constituyéndose como un acto de resistencia a la subordinación y discriminación de género.

Según los aportes de Crocker y Robeyns (citados por Alkire y Deneulin, 2018), las características que constituye la capacidad de agencia dicen relación con: (i) la agencia se ejercita, no es obligada, (ii) lo que se hace es por un propósito, en base a la reflexión cognitiva sobre la realidad, (iii) debe contar con la participación activa del o la agente, y (iv) debe tener un poder efectivo de logro, es decir, debe tener la capacidad de cambiar el entorno.

Los estudios sociales sobre capacidad de agencia de las mujeres son variados, aplicando el concepto primordialmente a temáticas como trabajo sexual, pobreza, participación política y migraciones.

García-Moreno (2015) por ejemplo, en su estudio de las trayectorias laborales de mujeres cubanas que migran a España, se basa en el concepto de agencia de Pierre Bourdieu, quien plantea que los agentes interpretan el mundo social en base a las estructuras establecidas,

pero también respecto de sus subjetividades, por lo tanto, la agencia de esas mujeres se practica como una herramienta para hacer frente al determinismo del país de procedencia y del receptor. Esto es, poder sortear las limitantes que le presenta el Estado cubano para su salida del país, como las del acceso al mercado laboral español.

En este sentido, las mujeres cubanas cuentan como característica cultural, con una alta valoración de la formación académica y laboral, esto hace que el proyecto de vida como migrantes sea planificado de manera más personal/individual que familiar, con lo que traspasan obstáculos en su inserción en el mercado laboral español, a diferencia de las realidades de colectivos de mujeres provenientes de otros países.

La resistencia y la transformación social, tal como mencionamos, es una constante en la mayoría de los estudios sobre capacidad de agencia de las mujeres. En espacios de participación política, se trata además de una conciencia del contexto y sus limitaciones, pero también de que las acciones de transformación son orientadas hacia el bien común, no es por así decirlo, una agencia personal. Es el caso del estudio de Lozano (2018), que en virtud de los conceptos de agencia propuestos por Luisa Dietrich, Facundo García Valverde y Judith Butler, quienes coinciden en definirla en relación de lo que los sujetos pueden transformar en base a sus acciones, nos muestra la participación activa de las docentes en los sindicatos de la Universidad de Buenos Aires, como una estrategia para modificar su entorno.

La agencia política a través de la militancia en esos sindicatos, permite a las docentes adquirir mayor poder de negociación y establecimiento de temas en la agenda académica y sindical, pese a las resistencias iniciales. Las docentes van identificando que su militancia cada vez suma más adeptas y en conjunto, logran promover con mayor fuerza sus temáticas de interés en un espacio caracterizado por una mayor participación masculina.

Dietrich (2014), respecto de la agencia de las mujeres militantes en las insurgencias latinoamericanas, plantea que aquella se definiría en base a la capacidad que tenga un actor político y al contexto bajo el cual desarrolla esa capacidad. Con esto, suma la propuesta teórica de Raewyn Connell, quien postula los conceptos de orden de género y régimen de género, donde el primero alude a la definición de la estructura de relaciones y roles de género de carácter histórico y el segundo, a la estructura definida en el marco de una organización/institución específica, la cual la autora incorpora para su análisis de las organizaciones militarizadas latinoamericanas, que crearían sus propios regímenes de género, de ahí sus particularidades.

Es el caso de las relaciones de subordinación de las mujeres en el marco del orden de género de sus países donde militan, pero que sin embargo, en estas organizaciones se subsumen a la categoría de clase, es decir, el hecho de ser parte de estas insurgencias, las posiciona en una misma clase a mujeres y hombres, pues la lucha está orientada contra las elites.

Así también, la categoría de “compañeras” equilibra las relaciones de género en el marco de la lucha armada, teniendo roles y funciones similares a los varones, lo cual permite ampliar su capacidad de agencia, en un contexto que enmarcado en un régimen de género particular y teniendo un sentido altamente jerárquico, les permite acceder a mayores espacios de acción política. No es el caso de las relaciones en el ámbito privado, donde debido al orden de género existente, se mantiene la subordinación de las mujeres y la heteronormatividad.

Las características de los contextos entonces, se conforman como elementos que inciden en la construcción y ejercicio de la capacidad de agencia de las mujeres, lo cual nos remite a la consideración de la interseccionalidad en clave de género.

En ese sentido, Güell, Arrasate y Solé (2020), se toman del concepto de agencia imbricada de Ayesha Khurshid, es decir, que las estructuras sociales y de poder inciden en la capacidad de agenciar, por lo tanto, pueden limitar la toma de decisiones personal o colectiva.

Según su investigación sobre las estrategias de agencia utilizadas por mujeres pakistaníes en España, estas autoras intersectan su análisis de género con las variables de raza/etnia y religión. Constatan los obstáculos que esas mujeres vivencian al momento de acceder al mercado laboral, relacionados al contexto familiar, de costumbres y creencias religiosas, por lo que su agencia se imbrica con diversas relaciones de poder contextuales, no solamente con las que atañen al sistema de valores de su cultura de origen, sino también con las de la estructura socioeconómica del país receptor.

Por todo lo anterior, las mujeres pakistaníes logran sortear las limitantes focalizando su participación laboral en negocios étnicos o en los negocios de los esposos, o a través de su vinculación con entidades religiosas, comunitarias o educativas, resistiendo a las determinaciones que les impiden ingresar al espacio del trabajo remunerado.

Otros aportes teóricos al concepto de agencia, desde la descolonización del feminismo, los realiza Saba Mahmood (2019) quien propone el concepto de agencia social dócil, en el sentido de que también se trata de agencia el efectuar algunos cambios en la realidad, pero manteniendo estables ciertas situaciones más estructurales, lo cual plantea desde las experiencias que investigó en Egipto con el movimiento de las mujeres de la mezquita.

Este movimiento, dice la autora, busca enseñar el Islam en las formas éticas de vivir la vida, pero en el “marco institucional” de las mezquitas, lo cual había sido hasta unos años atrás, tarea de hombres, además que el islam se estaba transformando en una enseñanza abstracta sin relación con el diario vivir de sus practicantes. En ese contexto, las mujeres parte de este movimiento se encuentran en una dinámica de conflicto con las estructuras más ortodoxas, con las del Estado, de sus relaciones familiares, pero la creación de este movimiento no aludía a la igualdad de oportunidades. Así, aunque se ha tornado en una tensión con la dominación masculina en esos espacios, se trata más bien de otra argumentación de los objetivos que persiguen, no relacionados con la resistencia a la subordinación.

Con estos planteamientos, Mahmood (2019) promueve la incorporación de nuevos elementos al análisis de las relaciones de subordinación de género, considerando que la agencia social también es posible ejercerla en relaciones históricas específicas, pero que a veces no son entendidas como tal por los planteamientos imperantes del feminismo más progresista, por esto, para la autora la agencia se define histórica y culturalmente.

Basándose en este enfoque, otras investigaciones plantean que las mujeres pueden rescatar algunos aspectos de las relaciones de género a su favor para hacer frente a situaciones desiguales, rompiendo con la dicotomía vulnerabilidad/agencia. Es el caso por ejemplo, de la serie de estrategias utilizadas por mujeres subsaharianas para poder migrar a España (Gandarias, 2019), o de las campesinas que coordinan huertos agroecológicos para alimentar a sus hijas/os, en el interior rural de Buenos Aires (Kunin, 2018).

Como se señaló anteriormente, la agencia no es una capacidad personal con la cual se nace, sino que se trata de una capacidad construida en un contexto que colabora o limita ese desarrollo, lo cual está en concordancia directa con las características particulares de la diversidad de mujeres, esto es, la intersección con clase, raza, edad, religión, entre otras.

Exceptuando el estudio de mujeres cubanas migrantes en España de García-Moreno (2015), la capacidad de agencia se ha identificado en las otras investigaciones descritas como una acción colectiva y orientada al bien común. Al menos desde la organización y vinculación entre mujeres, se hace más potente esa capacidad de revertir situaciones negativas, considerando siempre los contextos en los cuales esa agencia se ejerce.

Arias (2018) aporta en este sentido, el estudio del caso colectivo de la Mesa de Trabajo Mujer de Medellín, la cual ha sido fundamental para posicionar las problemáticas de género en el contexto local, utilizando para ello las agendas ciudadanas. Plantea que el enfoque de capacidades de Sen y Nussbaum contribuye a analizar las oportunidades de las mujeres para

poder vivir una vida digna. Por ejemplo, las desigualdades y discriminaciones que viven las mujeres, se deben a que los gobiernos locales no han sido proclives a entregar capacidades humanas iguales a hombres y mujeres, con lo que no todos los y las ciudadanas pueden tener una vida digna de ser vivida (Nussbaum citada en Arias, 2018).

Las agendas ciudadanas entonces, se han convertido en herramientas clave para la incorporación de las necesidades de las mujeres en los planes de desarrollo municipales, dando además mayor legitimidad a la Mesa de Trabajo Mujer gracias a la labor efectuada por las organizaciones sociales de mujeres y feministas, quienes también se alejaron de la filiación política partidaria con el fin de dar mayor autonomía a las decisiones tomadas.

Esta Mesa ha sido capaz de agenciar la participación de las mujeres, logrando además como uno de los hitos más importantes, la creación de la Secretaría de las Mujeres en el Municipio de Medellín, representando el rango más alto a nivel municipal para una institucionalidad de género. No obstante, indica la autora, siguen existiendo resistencias a la incorporación de las demandas de las mujeres en el espacio local, lo cual se observa en un escaso presupuesto para implementar políticas de género y un retroceso en el discurso, enunciando a las mujeres como grupo social vulnerable, con lo que las políticas propuestas se acercan mucho más al asistencialismo que a la transformación de relaciones de subordinación de género.

2.3. Enfoque teórico

2.3.1. El enfoque de las capacidades de Sen y Nussbaum: Capacidad de agencia de las mujeres en la planificación territorial local

Este tema de investigación lo enmarcaremos teóricamente dentro del enfoque de capacidades planteado por Amartya Sen y por los aportes realizados por Martha Nussbaum, considerando

que para que exista un desarrollo integral de los territorios, mujeres y hombres deben ser parte de su construcción en virtud de sus necesidades y aspiraciones.

Como venimos desarrollando anteriormente, las propuestas teóricas definen al concepto de capacidad de agencia en relación con una forma de resistir a la subordinación de género, de actuar y poder influir realizando cambios en el entorno, pues se trata de actuar para promover el propio desarrollo y el del colectivo. En este sentido, el enfoque de capacidades nos permite analizar de una manera más clara el concepto referido en función de las políticas públicas, ya que nuestro foco está puesto en que la agencia se relaciona con la justicia de género, entendida como el poder ejercer los derechos plenos para el logro de la igualdad y ese ejercicio para este caso de estudio, nos remite a que el ciclo de las políticas públicas debe estar construido en base a marcos interpretativos que aboguen por la igualdad de género.

El enfoque aludido entonces, aporta en el análisis para diseñar políticas públicas centradas en el bienestar de las personas¹², considerando que se trata de un instrumento evaluativo más que de una teoría explicativa (Gómez, 2015), y teniendo en cuenta que los problemas del desarrollo de los países requieren de una mirada feminista para ser abordados, si no las acciones promovidas por los Estados serán sesgadas, pues las mujeres han sido tratadas como medios para los fines de otros, más que como fines con derecho propio (Nussbaum, 2002).

Según Urquijo (2014), Sen crea el enfoque de las capacidades en función de un marco evaluativo que permita identificar el nivel de bienestar de las personas y la libertad que tienen para lograr vivir la vida como la desean vivir, es decir, qué es lo que realmente las personas pueden hacer o ser, más allá de los recursos con los que cuentan o su grado de satisfacción.

¹² Para nuestro caso de estudio, el bienestar lo entendemos como la necesidad de reconocimiento y redistribución, pues para el caso de las mujeres, se trata de un grupo subordinado tanto en la estructura económica como en el orden de estatus de la sociedad (Fraser, 2008).

Sen (2000) divide a las capacidades en dos dimensiones, los funcionamientos y la libertad de opciones u oportunidades. Los funcionamientos serían las actividades o estados que conforman el nivel de bienestar, por ejemplo, el estar seguros/as, sentirse educados/as, estar alimentados/as, etc., así las capacidades las define como la libertad de disfrutar de diferentes funcionamientos. Por su parte, la agencia tiene que ver con la capacidad de perseguir objetivos que se valoran: agente es quien actúa y produce cambios, por eso mediante el ejercicio de la agencia, las personas pueden construir su entorno deseado. Las políticas públicas entonces, deben orientarse hacia un horizonte que promueva las capacidades de las personas, en especial de las mujeres, para lo cual es necesario potenciar la gobernanza democrática en los territorios.

Consideramos importante por lo recién señalado, poder observar y analizar los contextos locales donde se dan los espacios de consulta y toma de decisiones en relación a la planificación territorial, pues es en el marco de la discusión política donde los y las agentes pueden construir espacios con las características necesarias para que la comunidad pueda desarrollarse, en virtud de sus valoraciones puestas en una reflexión conjunta.

Alkire y Deneulin (2018) plantean que el enfoque de las capacidades de Sen provee la base filosófica para el desarrollo humano, con lo que uno de sus objetivos es que las personas se sientan con la capacidad de agenciar su propia vida en el contexto de sus comunidades. Siguiendo esta idea, existiría una relación directa entre la agencia de las personas y la expansión de las oportunidades que tengan para desarrollarse, es decir, el contexto debe garantizar esas oportunidades y las personas deben poder ejercer esa calidad de agentes, considerando que las decisiones personales afectan al conjunto de las comunidades.

En este aspecto, tiene sentido pensar a las políticas públicas como plataforma o medio de generación de oportunidades que garanticen la posibilidad de que las personas ejerzan su agencia, teniendo en cuenta a partir de esto también, el modelo de desarrollo que impulsa el

Estado chileno y su injerencia en la relación subyacente a los sistemas de género presentes en los territorios.

A partir del análisis del enfoque de capacidades de Sen, Leiva (2015) señala que la agencia es lo que puede hacer una persona en función de su concepción de bien y por el contrario “Cuando las personas no son capaces de ejercer su agencia, su comportamiento puede resultar alienado, obligadas a conformarse a una determinada situación social, sumisas o deseosas de complacer a quienes las gobiernan, o simplemente actores pasivos de un proceso político” (p.19). Estas manifestaciones podrían identificarse en procesos de planificación donde no se integra la opinión de las mujeres, o si tampoco existen espacios que insten al monitoreo y control social de los acuerdos establecidos entre la institucionalidad pública local y la sociedad civil.

Según lo anterior, los desafíos que conlleva la generación de políticas de género que promuevan la participación de las mujeres en los procesos de planificación local, se pueden observar principalmente al momento de su implementación en los territorios, generando una tensión respecto de su diseño. Esa tensión entre la elaboración de instrumentos de gestión como los planes de desarrollo comunal y otras políticas de género que buscan promover la participación de las mujeres, y lo efectivamente implementado en los territorios, es importante observarlo para identificar su incidencia en la capacidad de agencia de las mujeres, ya que esas brechas pueden resultar en una limitante y, por ende, en bajos niveles de bienestar personal.

Es de suma importancia poder identificar las relaciones de género presentes en los territorios, especialmente las que refieren a la institucionalidad pública, esto es, verificar si es la “lógica generizada masculina” del Estado, la que tensiona la implementación de políticas de género que potencien el ejercicio de la agencia de las mujeres en procesos de planificación local.

Sen (2000) plantea que es urgente orientar la agenda de las mujeres hacia el concepto de agencia, ya que es clave para la erradicación de inequidades que han mermado su bienestar, dado que la agencia conlleva independencia y aumenta su poder. El alcance de la agencia de las mujeres es enorme, dice el autor, ya que no solo vela por su bienestar, sino que el impacto de ese agenciamiento en áreas como su salud sexual y reproductiva, su aporte al mercado laboral, entre otras, mejora también el nivel de bienestar del conjunto de la sociedad.

Nussbaum, por su parte, propone algunas especificaciones a la teoría desarrollada por Sen, aunque para ambos autores los modelos de desarrollo de los países deben estar fundamentados en base a la justicia social (Del Río, 2014). Nussbaum (2002) plantea que las personas a pesar de tener distintas maneras de entender el bien, es posible que lleguen a un consenso sobre principios éticos universales que erradiquen las desigualdades e injusticias.

La autora propone para ello el enfoque de desarrollo internacional, basada en el enfoque de las capacidades de Sen, una propuesta teórica en base a lo normativo, pero enfatizando en el respeto por las culturas locales. Todas las naciones deberían, dice, contar con principios constitucionales que promuevan el desarrollo de las capacidades de todas las personas para generar “un mínimo social básico”.

Las personas entonces, deben ser tratadas en dignidad, no pueden ser instrumentos para el desarrollo de sólo algunos, como ha sucedido históricamente con el trato hacia las mujeres, sino que deben ser tomadas como fines en sí mismos. Para esto, las prácticas culturales deben ser transformadas con el fin de generar bienestar para todas las personas, mediante lo que Nussbaum (2002) llama, un marco de normas transculturales, no en el sentido de la hegemonía occidental por sobre otras culturas, sino que permitan todo tipo de elecciones para las personas, para no caer en el paternalismo que no da espacios para determinar la vida que se quiere llevar.

Las preferencias u opciones que tengan las personas refieren a las condiciones en las que viven, al contexto en el cual se desarrollan, no son externas a las condiciones sociales o económicas, “Estas preferencias no están fijas en la naturaleza de las cosas: son construidas por las construcciones sociales del privilegio y la subordinación” (Nussbaum, 2002:105). Por esta causa, las políticas de género tienen relevancia al poner en cuestión ese tipo de construcciones sociales, propendiendo a una mayor igualdad en el acceso a recursos y al ejercicio de la agencia de las mujeres.

La autora hace hincapié en que posicionarse desde el lugar de donde se promueven las preferencias de las personas, es un contrasentido para el logro del bienestar de todas/os, dado que se refuerzan las desigualdades, más aún las que son estructurales. Esto es lo que refuerzan los enfoques tradicionales, los cuales Nussbaum cree no se deben utilizar para medir el bienestar de las mujeres, por el contrario, debe hacerse desde enfoques no tradicionales.

La capacidad se debe desarrollar en cada persona, por ejemplo, al medir el desarrollo en una familia, debe significar que cada miembro de ella siente un nivel de bienestar similar. En este sentido “Las mujeres tienen muchas probabilidades de ser las perdedoras cuando se promueve el bien de un grupo como tal, sin preguntarse acerca de las jerarquías de poder y oportunidad presentes al interior del grupo” (Nussbaum, 2002:112), por tanto, el objetivo político final de cada institución como el mismo Estado, debería ser promover las capacidades de todas las personas de forma particular.

Para contar con un marco normativo que pueda ser evaluado en un contexto transcultural, la autora propone un listado de capacidades humanas fundamentales, el cual se ha ido transformando en función de las opiniones y críticas que han aparecido y que conllevan a la autora a mencionar que se trata de un listado de final abierto, que solamente busca poder identificar con mayor claridad capacidades que cada persona debería poder ejercer y que los Estados tendrían que garantizar:

1. Vida
2. Salud física
3. Integridad física
4. Sentidos, imaginación y pensamiento
5. Emociones
6. Razón práctica
7. Asociación
8. Otras especies
9. Recreación
10. Control sobre el ambiente propio (participación política)

Todos estos componentes son irreductibles y deben considerarse como complementarios, ninguno está por sobre el otro, estando relacionados de una manera compleja. Una sociedad mínimamente justa se puede construir dando garantías de ejercer estos componentes.

Para Nussbaum (2002) existen tres tipos de capacidades, las primeras que son las básicas, sin ellas no podrían ejercerse otras capacidades más avanzadas. Las internas, que representan los estados internos de las personas que las hacen suficientes para ejercer las funciones requeridas, y las combinadas, las capacidades internas se combinan con el contexto externo adecuado para poder ejercerlas. Por tanto, dice la autora, la lista es de capacidades combinadas.

Las capacidades de mayor importancia, según la autora, son la razón práctica y la asociación, pues sin ellas, las demás no son posibles. Así, al tomar a la razón práctica como la más relevante, el objetivo político debe ser la capacidad más allá del funcionamiento, es decir, la “capacidad de formarse una idea del bien y de reflexionar con espíritu crítico acerca de la planificación de la propia vida” (Nussbaum, 1999:263). Una persona puede elegir ayunar, pero

no en circunstancias que esté muriendo de hambre porque no tiene qué comer. De ahí que se enfatice en las capacidades combinadas, es decir, para que se puedan ejercer determinadas capacidades, debe existir la posibilidad de ejercer las primarias. Por ejemplo, una mujer puede tener derecho a participar políticamente, pero el ejercicio de esa capacidad se verá fortalecido si es que ella sabe leer y escribir.

El enfoque de las capacidades entonces, nos proporciona un análisis del bienestar de las mujeres centrado en sus capacidades, no en sus recursos y sus preferencias, ya que esto último remite a lo que una persona puede hacer o ser en base a lo que se encuentra establecido social y culturalmente, por lo tanto, en el marco de construcciones de género desiguales y discriminatorias, las mujeres podrían evaluar que algunos funcionamientos no son necesarios en sus vidas, como su participación en la toma de decisiones o en el trabajo remunerado, por lo que resulta más adecuado, analizar sus capacidades posicionándonos en el nivel de libertad que tienen para llevar la vida que desean vivir.

Siguiendo estas ideas, identificar y analizar las oportunidades que pueden significar las políticas públicas de género implementadas para promover la participación de las mujeres en la planificación local, busca posicionar al Estado en su interpretación de esta desigualdad y por qué las soluciones presentadas en base a esas políticas tienen las características que se observan, ¿existe resistencia al cambio de privilegios masculinos?, ¿hay una prevalencia de la llamada “lógica generizada masculina” en el Estado?, ¿es comprendida la desigualdad de género como una lógica de discriminación y exclusión estructural?, ¿son las acciones propuestas por el Estado, efectivas o sólo representan medidas parciales para erradicar las desigualdades de segunda generación?

Por su parte, deberemos analizar si las mujeres han podido desarrollar su capacidad de agencia en los procesos de elaboración del PLADECO, considerando los espacios y mecanismos generados para ello desde la institucionalidad pública, esto en virtud de la

interpretación de las políticas implementadas respecto de la participación y el fortalecimiento de la autonomía política de las mujeres. En base a estas premisas, los resultados obtenidos por su agencia, debiesen estar plasmados en los planes señalados y las acciones planteadas, llevadas a la práctica, en el sentido de generar un cambio en su entorno territorial.

La adscripción al enfoque de capacidades, por lo tanto, fundamenta la posición de que las políticas de género fortalecen la construcción de sociedades más justas y que la agencia de las mujeres en ese marco, permite hacer frente a las desiguales relaciones de género, toda vez que sean parte de los espacios de toma de decisiones. La relevancia se encuentra instalada en la oportunidad que se presente para que las mujeres en todas sus diversidades, puedan ejercer sus capacidades combinadas en un contexto que garantizado por el Estado, promueva el bienestar de todas las ciudadanas y ciudadanos.

2.4. Estrategia metodológica

Nuestro diseño metodológico se basa en la Teoría Fundamentada o *Grounded Theory*, esto es, en virtud de la selección de informantes clave que nos entreguen la información que buscamos, poder dar respuesta a la pregunta de investigación y así, comprender el fenómeno social. Para ello, utilizaremos una de las estrategias provenientes de esta teoría, el método de comparación constante, esto es, realizar la recolección, codificación y análisis de los datos de manera simultánea (Bonilla-García y López-Suárez, 2016).

Para obtener la información necesaria que aporte en el análisis de las variables de estudio, se aplicó una estrategia de revisión de fuentes secundarias y primarias, para profundizar en aspectos que ayuden a analizar el problema de investigación planteado en relación con las unidades de análisis definidas, a saber, las políticas públicas de género nacionales y locales

relacionadas con la participación femenina en los PLADECOS y las mujeres que hayan sido parte de procesos de elaboración del PLADECOS en las comunas seleccionadas.

Nuestro objetivo empírico entonces, nos refiere a la observación de las experiencias de participación femenina en el marco de la elaboración del Plan de Desarrollo Comunal de las comunas de Empedrado y San Clemente en la región del Maule, y de la comuna de Quinta Normal de la región Metropolitana. Para el primer caso, vigente desde el año 2020 y para los otros dos, en elaboración durante el año 2022 y 2023. Esto con el fin de identificar las características de la participación de las mujeres, si existieron estrategias desde el Municipio y/o desde las mismas mujeres para incorporarse a la elaboración de los PLADECOS.

Quisimos observar además la incorporación de sus opiniones en los documentos finales y parciales, en qué líneas específicas se concentran las propuestas de las mujeres en el contexto de los PLADECOS y posteriormente, poder observar si efectivamente las acciones plasmadas, se ejecutaron en un momento posterior. En este mismo sentido, quisimos identificar si existieron mecanismos de monitoreo en los cuales la ciudadanía y en particular, las mujeres, pudieran hacer seguimiento a las propuestas efectuadas en la elaboración de estos planes.

A través de la revisión y análisis de fuentes secundarias, se buscó construir una tipología en base a variables que nos muestren las principales características de las políticas públicas de género y normativas que promueven la participación de las mujeres en los procesos de elaboración de PLADECOS desde el año 2020 a la fecha. La idea aquí, fue poder contar con un acercamiento a las características de las oportunidades que permiten o no desarrollar la capacidad de agencia de las mujeres en esos procesos, posicionándonos desde las políticas de género.

Por oportunidades (capacidades) para el ejercicio de la agencia de las mujeres en el proceso de elaboración de PLADECOS, entendemos las características y condiciones generadas

por las políticas de género nacionales y locales, para garantizar que las mujeres cuenten con la posibilidad de participar e incidir en la elaboración de los planes señalados. Según esta definición, las variables analizadas fueron las actoras/es involucradas/os en su elaboración y seguimiento, los tipos de políticas de género propuestos (acción afirmativa, para las mujeres, con perspectiva de género o de transversalización) y si contienen instancias de incidencia para transformar relaciones de subordinación de género o son solamente nominativas.

Para esta tarea, se realizó un análisis del Plan de Igualdad entre mujeres y hombres 2018-2030 del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, a modo de identificar aportes desde el nivel nacional para transversalizar el enfoque de género en la gestión pública.

Se analizaron los balances de gestión del Sistema de Equidad de Género del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG de género) de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE para identificar su incidencia en la participación de mujeres en PLADECO. También se indagó si es que en el caso que existiesen, las Oficinas Municipales de la Mujer OMM, desarrollaron planes de trabajo participativos con su respectivo monitoreo, y por último, se analizaron las distintas ordenanzas de participación de las comunas parte del presente estudio, apuntando al mismo fin anterior.

Por último, se realizaron entrevistas a funcionarias/os relacionadas/os con el diseño e implementación de estas políticas, en el nivel nacional y local.

Según lo anteriormente descrito, los instrumentos cualitativos a utilizar sobre fuentes primarias, estuvieron enfocados en la recolección de información centrada en la opinión de las/os informantes. Aquí, la segunda estrategia que tomamos de la Teoría Fundamentada, fue el muestreo teórico, el cual nos lleva a definir una muestra según los requerimientos de la información para alcanzar los objetivos de nuestra investigación (Bonilla-García y López-Suárez, 2016).

En un primer momento y a través de la aplicación de entrevistas semiestructuradas, se profundizó en los relatos de funcionarias y funcionarios públicos que fueron parte de la implementación de procesos de participación en la temática en cuestión, durante el período 2020 a la fecha, para identificar cómo se desarrolló la experiencia. Asimismo, se indagó sobre la incidencia de la implementación de políticas públicas de género en esos procesos, como podrían ser el Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 2018-2030, del Sistema de Equidad de Género del PMG de la SUBDERE, la implementación del plan de trabajo de las Oficinas Municipales de la Mujer y de las ordenanzas municipales de participación.

Se realizaron entrevistas en primera instancia, a profesionales expertas de SUBDERE y el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género. En base a lo referido por las entrevistadas respecto de procesos virtuosos de agenciamiento femenino en los PLADECO y la viabilidad para el acceso a municipios, es que se definieron para un segundo momento de entrevistas, a funcionarias/os de las áreas de SECPLAN y Oficinas de la Mujer Municipales.

A continuación, mostramos la denominación de cada persona entrevistada, para su identificación en el capítulo de resultados:

Cuadro N°1: Denominación de funcionarias/os entrevistadas/os

Cargo	Institución	Denominación
Encargada de Género, División de Estudios y Políticas Públicas	SUBDERE	Entrevistada experta 1
Sectorialista, División de Políticas de Igualdad	MinMujeryEG	Entrevistada experta 2

Profesional, Unidad de Participación Ciudadana y Transparencia Municipal	SUBDERE	Entrevistada experta 3
Director SECPLAN	Municipalidad de Empedrado	Entrevistado municipal 1
Directora SECPLAN	Municipalidad de Quinta Normal	Entrevistada municipal 2
Profesional SECPLAN	Municipalidad de San Clemente	Entrevistado municipal 3
Encargada Departamento de la Mujer	Municipalidad de Quinta Normal	Entrevistada municipal 4
Asesora urbanista SECPLAN	Municipalidad de Quinta Normal	Entrevistada municipal 5
Coordinadora Casa de la Mujer, Equidad de Género y Derechos Humanos	Municipalidad de San Clemente	Entrevistada municipal 6

Por su parte, en el marco de las dimensiones de análisis que refieren a los niveles de bienestar o funcionamientos valorados por las mujeres, para ejercer su capacidad de agencia en el proceso de elaboración de PLADECOS, se entienden como tales las actividades o características de ese proceso que les permiten participar e incidir en dichos planes, haciendo posible conseguir los objetivos que se han planteado, conformando su nivel de bienestar.

Para esto, se realizó un análisis del PLADECOS vigente de las comunas de San Clemente y Empedrado y del contenido parcial del PLADECOS en construcción de Quinta Normal. Además, se realizó un análisis de algunos documentos de sistematización de resultados de los talleres/instancias participativas que pudiesen dar cuenta de lo planteado por la comunidad.

En el caso de las mujeres participantes del PLADECOS, se realizaron entrevistas semiestructuradas virtuales a 7 mujeres en total, contactos que fueron obtenidos a través de los municipios seleccionados y el apoyo de profesionales del programa Servicio País en la comuna

de Empedrado. Esta selección consideró a dirigentes e integrantes de organizaciones funcionales y territoriales de esas comunas.

Con la información obtenida se buscó primero, conocer las perspectivas de las mujeres respecto de su posibilidad de agenciamiento en los procesos de elaboración de PLADECO en sus comunas y poder contrastar la posible incidencia de las políticas públicas de género que se han implementado en esa dirección, basándonos en la tipología construida para esos efectos.

Finalmente, por resultados obtenidos a nivel comunal como producto del agenciamiento de las mujeres en el proceso de elaboración de PLADECO, entenderemos a las propuestas realizadas, total o parcialmente materializadas en el entorno territorial, alcanzadas en base a objetivos que buscan un mayor nivel de bienestar para ellas y sus comunidades. Así entonces, mediante las entrevistas realizadas, se contrastaron las opiniones de mujeres y funcionarias/os respecto de este punto.

Para el análisis de la información recogida en base a técnica mixta, se contrastaron los hallazgos recogidos del análisis documental ya mencionado y las voces de las/os informantes clave. Para las entrevistas, se realizó lectura repetida del discurso emitido por las/os entrevistados, con el fin de extraer categorías y subcategorías que permitan identificar similitudes y divergencias respecto de las dimensiones que requerimos analizar para nuestra investigación. Se trabajaron las categorías en base a un libro de códigos trabajado en software Atlas.ti. En este sentido, la comprensión de los datos se realizó considerando el contexto desde donde fueron recogidos (Taylor y Bogdan, 1987).

La incorporación de las opiniones de nuestras/os informantes nos aportará la óptica subjetiva de las oportunidades y funcionamientos que las mujeres tienen y valoran para ejercer su capacidad de agencia en la elaboración de los PLADECO, que en definitiva, debiese implicar la participación en la planificación de sus territorios locales desde su mirada. Además, se podrá

obtener información relevante desde informantes posicionadas/os en la institucionalidad pública, sea esta nacional o local, aportando en la comprensión de los marcos interpretativos de las políticas de género implementadas.

Lo objetivo, abordado a partir del análisis de esas mismas políticas atinentes a nuestro tema de estudio, aportará en la comprensión de la tensión entre su diseño y lo efectivamente implementado en los territorios.

CAPÍTULO III: MARCO CONTEXTUAL

Este capítulo busca presentar una descripción y análisis de los elementos que conforman nuestro contexto de investigación, con el fin de entregar un marco espacial y temporal que permita su comprensión situada. Para ello, comenzaremos por describir el rol de las municipalidades en Chile y los instrumentos de gestión con los que cuentan para desarrollar sus políticas locales, concentrándonos específicamente en el Plan de Desarrollo Comunal y sus características de diseño.

Analizaremos los procesos participativos desarrollados para la elaboración del PLADECO y posteriormente, mostraremos evidencia sobre la participación de las mujeres en la toma de decisiones en Chile a nivel general, comparando indicadores con otros países de América Latina, para luego incorporar a la discusión, los aportes que han realizado algunas políticas de género nacionales al respecto.

Finalmente, presentaremos datos e información que describan el contexto territorial parte del corte espacial elegido para nuestra investigación.

3.1. Municipalidades y gestión local

3.1.1. Descripción de las Municipalidades en Chile

El Estado de Chile es unitario y para administrarlo territorialmente se estableció una división político-administrativa en la Constitución Política del año 1980, que guarda relación según la escala, con la conformación de regiones, provincias y comunas. Para este último caso, en el artículo 118 se refiere a que la administración local estará a cargo de la municipalidad, con un alcalde como su máxima autoridad y el concejo municipal cuyas funciones son de carácter normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) N°18.695, dicta en su primer artículo que “Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”. Actualmente existen 345 municipalidades a nivel nacional¹³, de las cuales 52 corresponden a la Región Metropolitana de Santiago.

Las municipalidades tienen que asumir funciones privativas y facultativas. De las primeras, en el artículo 3 de la LOCM, se establecen la elaboración, aprobación y modificación del plan de desarrollo comunal; la planificación de la comuna y la elaboración del plan regulador; la promoción del desarrollo comunitario; aplicar disposiciones sobre el transporte y tránsito públicos; aplicar disposiciones sobre construcción y urbanización; y el aseo y ornato de la comuna.

En cuanto a las funciones facultativas, significa que en coordinación con otros servicios de la administración del Estado, pueden desarrollar dentro de su ámbito territorial, actividades relacionadas con la educación y cultura; salud pública y protección del medio ambiente;

¹³ Si bien existen 346 comunas en Chile, hay 345 municipalidades debido a que las comunas de Cabo de Hornos y Antártica Chilena, son ambas administradas por la primera. En https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25833/1/GRID_Marco_Juridico_Municipalidades_GD_Def.pdf

asistencia social y jurídica; capacitación, promoción del empleo y fomento productivo; la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, entre otras.

Cuentan además, según el título IV de la LOCM, con algunas instancias de participación ciudadana como: (i) las ordenanzas municipales, donde se establecen las modalidades de participación local, (ii) la existencia de un consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, elegido por las organizaciones territoriales y funcionales y de interés público¹⁴ de la comuna, (iii) una oficina de informaciones, reclamos y sugerencias y (iv) los plebiscitos comunales que se realizarán específicamente en materia de planificación local.

Con lo anterior, las municipalidades son parte de la administración del Estado chileno, cuyas características no le permiten un goce amplio de facultades privativas, dependiendo en muchas ocasiones de las decisiones tomadas en el ámbito central. No obstante, la gestión municipal cuenta con algunos instrumentos que permiten definir áreas centrales respecto a planificación, presupuesto y regulación territorial.

3.1.2. Instrumentos de gestión municipal

Siguiendo el artículo 6 de la LOCM, las municipalidades cuentan con instrumentos de gestión como el plan de desarrollo comunal y sus programas, el plan regulador comunal, el presupuesto municipal anual, la política de recursos humanos y el plan comunal de seguridad pública. Mostraremos las definiciones generales de estos instrumentos para luego, en la siguiente sección, ahondar en lo que atañe al PLADECO.

¹⁴ Según la Ley 19.418 sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, las organizaciones territoriales corresponden a las representativas de personas que viven en una misma unidad vecinal (art. 2 letra b) y las organizaciones funcionales por su parte, representan y promueven valores e intereses específicos de la comunidad dentro de la comuna (art. 4 letra b). Finalmente, según la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, las organizaciones de interés público son las que promueven el interés general en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud u otra, en especial las que recurran al voluntariado.

El Plan Regulador Comunal (PRC) permite planificar y regular el ordenamiento urbano de la comuna, según lo define el artículo 41 del DFL 458 que aprobó la Ley General de Urbanismo y Construcciones LGUC, “es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento”. En general, a través de las regulaciones establecidas por este plan, se zonifica el uso del suelo de la comuna, establece normas de edificación en cuanto a alturas, densidad, etc., se pronuncia respecto de la estructura vial, la concentración de áreas verdes y sobre el resguardo del patrimonio arquitectónico, histórico y cultural.

Por su parte, la planificación de los recursos a gestionar para el siguiente año, se encuentra reflejado en el Presupuesto Municipal Anual. Aquí es la Secretaría comunal de planificación SECPLAN quien tiene un rol fundamental en su elaboración, cuya propuesta posteriormente es presentada por el Alcalde/sa y aprobada por el Concejo Municipal (artículo 65 letra a). En tanto, la política de recursos humanos indicada en el artículo 56 de la misma ley, señala que “(...) debe contemplar, a lo menos, los mecanismos de reclutamiento y selección; promoción y capacitación, y egreso” de las/os funcionarias/os parte de la organización municipal.

Referente al Plan Comunal de Seguridad Pública, el artículo 104 letra f, señala que éste “será el instrumento de gestión que fijará las orientaciones y las orientaciones y las medidas que la municipalidad y los órganos y organismos señalados en el artículo 104 B dispongan en materia de seguridad pública a nivel comunal, sin perjuicio de las funciones y facultades que la Constitución y la ley confieren al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y al Ministerio Público”. Se trata de un instrumento cuya estructura contempla un diagnóstico situacional, objetivos, metas, acciones y mecanismos de control de

gestión, según lo pactado con el Consejo comunal de seguridad pública, organismo consultivo del Alcalde/sa.

Algunas materias mínimas que debe considerar dicho plan son las siguientes: prevención de conductas infractoras de niños, niñas y adolescentes; prevención y rehabilitación de consumo de drogas; prevención de violencia intrafamiliar y violencia contra las mujeres, entre otras.

3.1.3. Plan de Desarrollo Comunal PLADECO

Tal como señalamos anteriormente, según el artículo 3 letra a de la LOCM, una de las facultades privativas de las municipalidades en Chile es “Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales”. Este plan se constituye como un instrumento rector para el municipio, que como dicta el artículo 7 “(...) contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural”. También manifiesta que su vigencia mínima puede ser de 4 años y que debe ser sometido a evaluaciones periódicas para monitorear su avance y aplicar las correcciones necesarias. Con ello, estos planes se constituyen en instrumentos de planificación a mediano plazo.

Según la LOCM, el PLADECO tanto en su elaboración como en su ejecución, debe contemplar la participación ciudadana y la coordinación con los servicios públicos atingentes, lo cual debe ser cautelado por el Alcalde/sa y el Concejo Municipal. Además, el PLADECO debe ser presentado al Concejo, el cual evaluará su aprobación (artículo 65 letra a), incluso según el artículo 67 letra b, el Alcalde/sa deberá presentar en su Cuenta Pública las acciones que fueron realizadas para el cumplimiento del plan, los estados de avance de programas, metas y objetivos cumplidos. También indica en el artículo 98 que la información y los documentos

municipales son de carácter público, con lo que el PLADECO y otros documentos deben estar a disposición de la ciudadanía en la Oficina de informaciones, reclamos y sugerencias OIRS.

El financiamiento de este instrumento de gestión proviene de recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional FNDR, los que pueden ser utilizados para actualizar el PLADECO por un equipo municipal, generalmente liderado por la Secretaría Comunal de Planificación SECPLAN o bien, por una consultora externa que trabajará en conjunto con el equipo municipal.

Respecto a la metodología a utilizar, esta se encuentra detallada a modo de propuesta en el Manual de elaboración del PLADECO (SUBDERE y CEPAL, 2009)¹⁵. Precisamente este documento señala que el plan debe representar una visión de futuro de lo que se espera de la comuna y que las estrategias que se consideren para alcanzar esa visión, deben ser construidas en base a un trabajo conjunto entre el Municipio y la comunidad, poniendo énfasis en el proceso de elaboración del plan, en su dinamismo y revisión continua. Al hacer uso de esta metodología, se busca que pueda mejorar la eficacia de la gestión municipal, basada en 3 principios fundamentales como son la legitimidad, la transparencia y la gobernanza.

Este manual recalca el dinamismo que debe caracterizar el proceso de construcción de este instrumento, aludiendo a tres ciclos: de elaboración, de negociación y de gestión.

El ciclo de elaboración consta a su vez, de tres fases, de las cuales deberían obtenerse productos como el mapa comunal, la matriz PLADECO y las fichas de iniciativas locales. La

¹⁵ En julio del año 2022 se elaboró una nueva versión de este documento, llamado “Manual para la actualización de Planes de Desarrollo Comunal PLADECO”, trabajo conjunto entre la SUBDERE y el Instituto de Desarrollo Local y Regional IDER de la Universidad de La Frontera.

El manual plantea que el desafío de implementación del PLADECO no solamente está asociado a su alta importancia normativa, sino también práctica, con lo cual es muy relevante el valor que le dé la autoridad y el equipo municipal.

Se sugiere la planificación multiescalar y multiactor, además de incorporar un enfoque intersectorial y promover la participación ciudadana. Dentro de sus principios orientadores, este manual insta a incorporar el enfoque de género, para el igual ejercicio de derechos y cierre de brechas.

Se trata de un manual actualizado, más gráfico y amigable en su lectura, que también considera recomendaciones y herramientas metodológicas como insumo.

primera fase de este ciclo dice relación con la propuesta municipal inicial, es decir, el posicionamiento político desde la Alcaldía respecto de su visión de la comuna que desea construir, se conforma entonces en un actor que dirige el proceso, si es que así lo asume. De aquí la relevancia que posteriormente pueda concedérsele al PLADECO en la gestión municipal.

Luego, se designa a un equipo gestor municipal a cargo de llevar a cabo el proceso de elaboración del plan, se organizan las tareas, plazos y los recursos económicos necesarios para ello, según las características de la comuna. Debe existir un permanente diálogo entre la Alcaldía, el Concejo Municipal y el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil COSOC¹⁶, si es que está conformado.

Por último, se construye una propuesta municipal en base a un diagnóstico global del territorio con información sobre ámbitos como población, desarrollo productivo, empleo, social, comunitario, educación, salud, vivienda, seguridad, medioambiente, turismo, etc. Estos datos se incorporan a un mapa de la comuna, que dé cuenta de los servicios presentes, las características físicas, sociodemográficas, socioeconómicas y productivas, sumando también, las necesidades identificadas al respecto para orientar recursos que promuevan la calidad de vida de la comunidad. También deben incluirse aquí las características y necesidades internas de la Municipalidad, trabajo que requiere de la participación de las/os funcionarias/os.

La información recabada se sistematiza en una matriz PLADECO que resume la propuesta de proyectos, programas y estudios analizados desde el Municipio. Esta es la propuesta inicial que luego debe ser presentada a la ciudadanía, con el fin de ponerla en

¹⁶ El artículo 94 de la LOCM, refiere que en toda Municipalidad debe existir un COSOC, elegido por las organizaciones territoriales, funcionales y de interés público de la comuna, pudiendo sumarse representantes de asociaciones gremiales y sindicales u otras actividades relevantes. Por su parte, el Alcalde/sa debe informar a este Consejo sobre los presupuestos de inversión, PLADECO, modificaciones al Plan Regulador u otra materia relevante. Consejeras/os deberán a su vez, informar sobre estas cuestiones a sus respectivas organizaciones de base.

discusión y consensuar una propuesta integrada en la siguiente fase. Para ello, es debido organizar los procesos participativos definiendo zonas geográficas que permitan trabajar de una manera más expedita y localizada, donde habitualmente se divide el territorio comunal en base a las unidades vecinales¹⁷ que la conforman.

En la segunda fase de este ciclo, se construye la propuesta de la comunidad, mediante la ejecución de talleres participativos con la mayor diversidad de actores posibles, con el fin de presentar la propuesta municipal inicial, discutirla y consensuar una nueva. Este proceso debe incluir a la institucionalidad pública, al sector privado, al tercer sector, organizaciones territoriales y funcionales y la comunidad organizada y no organizada. De este proceso deben resultar como productos el mapa comunal y la matriz PLADECO integradas.

La fase tres considera la toma de decisiones y busca identificar las iniciativas descritas en la matriz PLADECO, contemplando costos, fuentes de financiamiento, priorización de iniciativas y plazos a cumplir. La priorización finalmente definida por el Alcalde/sa, se constituye en la matriz PLADECO final.

Para el ciclo de negociación se requieren garantizar los recursos para los siguientes 4 años, proceso que debe abordarse conjuntamente con el Gobierno Regional, puesto que se necesitan vincular las demandas locales con el proceso regional de inversiones. El PLADECO entonces, se encuentra en condiciones para ser votado por el Concejo Municipal y es presentado a la comunidad en una ceremonia de lanzamiento oficial. Por su parte, en el ciclo de gestión, se evalúa el proceso, se trabaja para concretar las iniciativas propuestas en el corto y mediano plazo, se realiza la gestión presupuestaria y se monitorea la gestión del PLADECO vía formulación de indicadores.

¹⁷ La ley N°19.418 Sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, en su artículo 2 letra a, define a la unidad vecinal como: “El territorio, determinado en conformidad con esta ley, en que se subdividen las comunas, para efectos de descentralizar asuntos comunales y promover la participación ciudadana y la gestión comunitaria, y en el cual se constituyen y desarrollan sus funciones las juntas de vecinos”.

3.1.4. Algunos aspectos críticos en la elaboración de los PLADECO.

Según plantea Puy (2016), en general la elaboración de los PLADECO está liderada por la SECPLAC, quien coordina con las otras unidades municipales, no obstante, algunos municipios, resultado de su investigación, declaran que cuando esa coordinación no ocurre, no existe involucramiento por parte de las otras unidades y eso profundiza la idea de que se trata de una tarea exclusiva de esa unidad municipal, restando relevancia no sólo al proceso, sino también al mismo plan.

Ruz, Maldonado, Orellana y Vicuña (2014), plantean que los planes de desarrollo comunal en Chile son diversos en relación a su estructura, procesos de participación ciudadana implementados y a la capacidad de gestión de cada Municipio, todo lo cual se manifiesta posteriormente, en sus posibilidades reales de conformarse como un instrumento que guíe el accionar del gobierno local a mediano plazo. Incluso, Valdivieso citado en Ruz et al. (2014:186) considera que se trata de “una exigencia legal de escasas consecuencias operacionales para la planificación y gestión local, que en la medida que no se transforme en una herramienta de acción y esté sujeta al seguimiento y control ciudadano, no operará en sintonía con la función y rol que la ley le asigna”.

Además, según la investigación realizada por estos autores, la incorporación del Alcalde/sa en el proceso de elaboración del plan fue evaluada como débil, lo cual da cuenta de la valoración que se le endosa al PLADECO como instrumento de planificación. La voluntad política del Alcalde/sa al respecto, está relacionada directamente con la efectividad que tenga el plan para la gestión municipal, siendo uno de los factores más importantes para definir el grado de relevancia y utilización que se le dará al PLADECO (Orellana, Mena y Montes, 2016; Puy, 2016).

El hecho que en los municipios haya una doble demanda para abordar las problemáticas locales, esto es, por una parte trabajar para dar soluciones a mediano o largo plazo y lo que acontece día a día, el conocido en Chile como “apagar incendios”, resulta generalmente en una tensión que conlleva tomar cualquier oportunidad de gestionar programas provenientes de la administración del nivel central, pues se constituyen en una entrada de recursos, que habitualmente son escasos. A su vez, los tiempos electorales llevan a que las autoridades locales privilegien las acciones públicas inmediatas o más visibles, que resulten en una mayor votación para el próximo período. Esto hace más dificultoso valorizar y dar prioridad a la elaboración y utilización del PLADECO como instrumento de gestión (Orellana et al., 2016).

En este sentido, Santana citado en Orellana et al. (2016) cree que la escasa valoración al PLADECO pasa por las pocas atribuciones que tienen los Municipios para financiar proyectos, equipos municipales profesionales y técnicos que no cuentan con las capacidades para monitorear las iniciativas propuestas en el plan, por tanto, velar con que se cumplan esas propuestas, y la escasa relación que habría entre la elaboración del mismo y la participación de la comunidad, lo cual merma directamente la posibilidad de ejercer control social. Además, se considera un instrumento con menores probabilidades de financiamiento, por su estructura poco concreta respecto de las iniciativas propuestas, al contrario de lo que ocurre por ejemplo con el plan regulador o el presupuesto municipal (Puy, 2016).

Según lo anterior, Ruz et al. (2014) plantean que una forma de evaluar la relevancia del PLADECO en una comuna, es mediante la relación que tenga este instrumento con el presupuesto municipal. En su investigación enviaron encuestas a todas las comunas del país, obteniendo respuestas de 255 municipios del total de 345. Sus resultados mostraron que un mínimo porcentaje (4,7%) contaba con dicha relación, el 46,2% declaró que solamente se utiliza al PLADECO como una referencia y para el restante 49,2%, no existía relación alguna entre ambos instrumentos de gestión.

El PLADECO, señala Puy (2016:143) “opera como una línea base desde la cual trazar horizontes, identificar problemas, y organizar la implementación de proyectos, vale decir, como un ejercicio de sistematización que incorpora de manera parcial, según el caso, componentes participativos”, así la capacidad de gestión del Municipio y sus atribuciones y recursos hacen del PLADECO un instrumento al cual no es posible utilizar según dicta la ley, sin embargo, mucho de su potencial también pasa por la voluntad política y la práctica de planificar y coordinar la acción pública. En ese contexto, es posible plantear que el proceso de elaboración, implementación y evaluación de dicho plan puede considerar a modo transversal, la promoción de la participación de las mujeres para construir territorios más igualitarios, lo que no quita que también desde las mismas organizaciones de mujeres, esta demanda se haga visible.

Con todo lo anterior, a continuación, presentamos las características de los procesos de participación promovidos en el marco de la elaboración de los PLADECO y que, según lo investigado por algunas/os autoras/es, se sustentan principalmente en lo indicado de forma somera en la normativa.

3.2. Procesos participativos en los PLADECO

3.2.1. Características y conclusiones desde la evidencia.

Tal como mencionamos en la sección anterior, por ley este instrumento debe considerar en su elaboración un proceso participativo de la comunidad local, no obstante, no define cómo realizarlo ni en qué niveles, si bien existen recomendaciones dentro del Manual realizado por CEPAL y SUBDERE, aún así las interpretaciones y por ende, definiciones finales, recaen en la administración comunal.

Los estudios revisados al respecto, sostienen que en la práctica la mayoría de estos planes convocan a participar a la comunidad a la etapa de elaboración del diagnóstico comunal,

donde se relevan las problemáticas más importantes para la población, y que se trata ampliamente de una participación sólo de tipo consultiva (Floody, 2012; Montecinos, 2006; Orellana et. al, 2016; Puy, 2016). Por consiguiente, Orellana et. al (2016) plantean la necesidad de que haya una relación directa y robusta entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas, entendiéndolo como la existencia de herramientas que permitan realizar un debido control social a modo de seguimiento y sanción a las autoridades por incumplimiento, más allá de que la información del PLADECO posteriormente se encuentre disponible y abierta a la comunidad.

Según los resultados que obtuvieron en su investigación, en base a la construcción de un índice de rendición de cuentas, los autores señalan que éste es más bien bajo, donde uno de cada cuatro de los PLADECO estudiados¹⁸ ni siquiera contemplan algún mecanismo al respecto. Por su parte, Montecinos (2006) en su investigación referida a 5 comunas del país¹⁹, menciona que no se observan procesos participativos que se orienten hacia las etapas de seguimiento y control de los proyectos consignados en el plan, incluso revela un actuar unilateral por parte de la plana técnica del PLADECO, definiendo directrices, modalidades de participación y priorización de demandas por sobre la comunidad.

En tanto, plantea que los llamados a participar del PLADECO, se pueden agrupar en 3 tipos de actores: el actor social, representado por ciudadanas/os y organizaciones sociales; los actores políticos, representados por el Alcalde/sa y Concejales/as; y por último, el actor burocrático, representado por las/os funcionarias/os municipales.

Siguiendo estas ideas, Ruz et. al (2014) obtuvieron que en un 51,4% de los casos estudiados, las personas que más participan de la elaboración de estos planes, son miembros de

¹⁸ Se analizaron 58 PLADECO de las 64 comunas parte de las nueve áreas urbanas funcionales más importantes del país, según criterios definidos por OCDE-SUBDERE.

¹⁹ Se seleccionaron las comunas de Illapel de la región de Coquimbo, Buin, Cerro Navia y San Joaquín de la región Metropolitana y Negrete, de la región del Biobío.

organizaciones funcionales y territoriales. Asimismo, Puy (2016) señala que la asistencia a estos procesos, en su mayoría están representadas por las dirigencias sociales y la comunidad en general no se ve involucrada, lo cual la autora dice puede deberse al sentido que tiene para el común de las personas este instrumento, y también “a la construcción de un sujeto más pasivo alejado de los procesos de gestión local” (p.103).

Dichos procesos son criticados por la escasa representatividad de actores del territorio, como lo demuestra el resultado de Ruz et. al (2014), donde para la afirmación “se contó con un proceso de participación representativa de la mayoría de los habitantes”, solamente el 38,3% estuvo de acuerdo. Espinoza (2010) en tanto, aporta en que esa representatividad debe dar cuenta de las identidades locales, constituidas a través de las formas de ocupar los territorios, por lo que es de suma importancia para realizar las convocatorias a participar de la elaboración del PLADECO, evaluar la pertinencia de las divisiones territoriales comunales existentes (unidades vecinales), principalmente para comunas con alta dispersión geográfica.

Además de los tipos de actores/as convocados a los procesos participativos y su representatividad, se observan posibles causas de la escasa participación comunitaria. Algunos de los argumentos esbozados según las personas entrevistadas en el estudio de Orellana et. al (2016) por ejemplo, relatan que existe una falta de cultura participativa y que el proceso al no ser vinculante, no estimula la participación. Una sociedad civil debilitada y la poca información referente al PLADECO y sus funciones, son cuestiones señaladas en la investigación de Floody (2012).

Jorquera y Pineda (2014) plantean también, que al “utilizarse” la participación de la comunidad en el PLADECO solamente para legitimarlo, resulta en un proceso que en lugar de acercar, aleja a la comunidad de dicho plan, lo que conlleva un escaso interés en sus resultados y menos en la posibilidad de ejercer control social sobre él. Floody (2012) argumenta en este sentido, que se trata más de dar legitimidad a la gestión municipal en términos de eficiencia y

eficacia, que de incrementar los procesos de democratización. Se alude también a la escasez de recursos y de tiempo para llevar a cabo un proceso de esta magnitud, principalmente en los casos de comunas más grandes (Floody, 2012; Puy, 2016).

En suma, Montecinos (2006) opina que la voluntad política de las autoridades locales para definir un estilo de gobierno y relación con la comunidad es clave, si se busca potenciar la participación ciudadana en estos procesos, por lo que no dependería mayormente de las definiciones de los niveles centrales de la administración nacional ni de algún tipo de normativa, incluso puede nacer desde la demanda misma de la comunidad local. La constancia en el ejercicio de la participación en la elaboración de estos planes hasta la etapa del control de la gestión municipal, resultaron en iniciativas más sostenibles, situación que fue observada por el autor especialmente en territorios rurales pequeños, que ya contaban con experiencias previas de fuerte organización social.

Según los aportes de estas investigaciones entonces, podemos observar que en general no se identifican procesos de participación muy representativos de la comunidad, ni cuentan con alta motivación por parte de quienes asistieron a esas instancias, pero lo más importante, no se hacen referencias específicas a procesos de participación de las mujeres en la elaboración de los PLADECO. En consecuencia, presentaremos algunos datos respecto de la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones en Chile, a nivel general, con el fin de situar esta temática en el contexto nacional y regional.

3.3. Mujeres en la toma de decisiones en Chile

3.3.1. Indicadores de participación política en diversos ámbitos de poder.

En nuestro marco teórico relatamos las características y valoraciones de las políticas de género y de participación de las mujeres, por lo que a continuación nos referiremos al panorama general

de la participación en diversos espacios de toma de decisiones, mostrando algunos datos respecto de Chile y comparado con el contexto latinoamericano, especialmente en el territorio local.

El ODS 5 de la Agenda 2030 que promueve lograr la equidad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas, plantea a los Estados en su meta 5.5. “asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública”, dando cuenta de brechas existentes en todos esos niveles, particularmente en los territorios locales, pues las acciones afirmativas promovidas se han orientado en especial en el ámbito parlamentario. En este caso, CEPAL (2018) señala que de los países que tienen más tiempo implementando el mecanismo de cuotas, el promedio latinoamericano de mujeres en cargos del Poder Legislativo es de 31%.

En Chile, en el período 2018-2022, el 23,3% del Senado y 22,6% de la Cámara de Diputados y Diputadas están conformados por mujeres. Esto, luego de la implementación de la ley de cuotas que hizo que entre las elecciones de los años 2007 y 2017, el número de parlamentarias se incrementara casi en la misma proporción que lo hizo en siete elecciones, sin la aplicación de este mecanismo (PNUD, 2019a).

Respecto del ámbito local, donde no se aplica el mecanismo aludido, datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de CEPAL, muestran que el año 2021, Chile cuenta con un 17,1% de mujeres Alcaldesas, similar a Uruguay, siendo el promedio latinoamericano de 15,4%. Cuba, por su parte, concentra un 47% de mujeres en esos cargos. Por su parte, en el rol de Concejales, Chile tiene un 33,3% de mujeres electas, nuevamente similar a Uruguay, en tanto el promedio latinoamericano es de 32,7%, respondiendo a un avance sustancial, pues desde el año 2019, la región por primera vez logró superar la barrera del 30%. Se destacan los casos de Bolivia (52,3%) y Nicaragua (50%), países que alcanzaron la paridad en estos cargos.

Particularmente en la región Metropolitana en Chile, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas INE, al año 2016 la brecha de representación de mujeres en alcaldías era de -69,2 puntos porcentuales y en concejalías de -31,2. Por su parte, en la región del Maule, la brecha en alcaldías era de -53,4 y en concejalías de -67 puntos.

Esta escasa representación, señala CEPAL citados en PNUD (2020a), se debe a la resistencia al cambio, promovido por los tipos de sistema electoral y las oportunidades efectivas que se les dan a las mujeres para que sean partícipes de esos procesos. Además, según la intención de voto, en 58 comunas del total de 346 no se eligió a ninguna mujer en ningún cargo en las elecciones municipales del 2016. La encuesta del año 2020, “Participación política y proceso constituyente” de la empresa Cadem y el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (MinMujeryEG), muestra que el 68% de las entrevistadas había votado alguna vez por una mujer para cualquier cargo de representación, y que sólo el 24% votaría por una mujer para un cargo de representación local.

En los territorios rurales hay una mayor participación electoral que en los territorios rural-urbanos, especialmente en los casos de Chile y México (RIMISP, 2020). En Chile, mujeres y hombres tuvieron una alta participación en las últimas elecciones nacionales, un 64,3% y un 66% respectivamente. Sin embargo, el dato interesante es que en esos territorios rural-urbanos más pequeños, la participación de mujeres es de un 69%, siendo mayor que en los grandes (64%) o medianos (59%).

Respecto de la participación femenina en organizaciones sociales, según los resultados de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN del 2017, un 28,1% de mujeres consultadas participaba de una organización versus el 26,1% de hombres. Específicamente en juntas de vecinas/os, RIMISP (2020) indica que en Chile, a diferencia de Colombia y México, la participación de mujeres en esas organizaciones alcanza un 15,7% más

que los hombres, presentándose como el único indicador con una brecha positiva, incluso en los territorios pequeños, se amplía la distancia a un 27% a favor de las mujeres.

En las zonas rurales, como menciona el estudio realizado por la Fundación para la Superación de la Pobreza FUSUPO (2016), hace más de 30 años que dirigentes y dirigentes sociales no veían tanta participación femenina, lo que las mujeres creen se debe al producto de su propio trabajo y los hombres, a que de alguna manera han “cedido” espacios para ellas. Sin embargo, se han generado tensiones en la relación entre los ámbitos privado y público, debido a lo que indica PNUD (2019a), respecto de que la definición de roles tradicionales de género, continúan estructurando las relaciones locales, es decir, que la baja participación de los hombres en las tareas domésticas, resultan en una más dificultosa participación de las mujeres en espacios políticos.

No obstante lo anterior, son las mujeres quienes tienen una mirada más positiva respecto de las gestiones que han podido realizar y los logros obtenidos a comparación con sus pares masculinos, pero coinciden con ellos en que el poder real que detentan es insuficiente como para incidir sobre dimensiones de tipo estructural y hacia otros niveles territoriales, “(...) como pueden ser normas y ordenanzas, planes reguladores, permisos, inversiones, gasto municipal, etc. y menos aún sobre su contexto supracomunal, provincial, regional y nacional. Se sitúan lejos de la noción de poder influyente” (FUSUPO, 2016:42).

Otras investigaciones, como la realizada por PNUD (2020a), respecto de la participación de las mujeres en las dirigencias, señala que de un total de 651 organizaciones sociales categorizadas dentro del poder social (organizaciones estudiantiles, asociaciones profesionales, organizaciones de trabajadoras/es, ONGs y Fundaciones), 176 de esos cargos, es decir, sólo un 27% son ocupados por mujeres. Desde el 2008 al 2018, el incremento de la participación femenina en espacios de poder pasó de un 20% a un 27%, especialmente debido a la mayor

demanda de espacios de igualdad promovidos desde las organizaciones de estudiantes universitarias.

Desde 1995 a 2018 nunca se ha superado el umbral del 27% de mujeres en cargos de representación en ningún ámbito de poder, sea este económico, político, simbólico o social.

Particularmente en las organizaciones estudiantiles, 2 de cada 5 cargos son ocupados por mujeres, y en el caso de las asociaciones profesionales, de estar ausentes por 9 años, las mujeres pasaron a presidir el 33% de ellas, a consecuencia de la creación de comisiones de género y la determinación de algunos colegios profesionales de contar con directivas paritarias. De los espacios mayormente masculinizados, estos continúan siendo los sindicatos y federaciones de trabajadoras/es con 20% de mujeres en sus dirigencias.

PNUD (2020a) plantea, basados en diversas investigaciones, que la presencia y articulación de las mujeres es lo que mayormente promueve la implementación de leyes y políticas públicas a favor de ellas mismas, más allá de los mecanismos de cuotas. En este sentido, debido a las transformaciones en las formas de hacer política en los últimos años, desde los movimientos sociales, en particular los feministas, se han marcado ciertos hitos que representan la intensidad de las demandas ciudadanas en virtud de cambios estructurales, como por ejemplo la movilización “8M” del 8 de marzo del 2019 (PNUD, 2019b).

En ese sentido, el estudio del Instituto Update (2020) relata que el movimiento feminista es un movimiento transformador, que cuestiona la subordinación de género, demostrando que lo personal también es político. Las movilizaciones desarrolladas por “Ni una menos” en Argentina el año 2015, gatillaron en una serie de manifestaciones masivas en América Latina en contra de las violencias basadas en género, al igual que la “Marea verde” por el derecho al aborto legal, poniendo el tema en la agenda pública e incluso logrando la promulgación de la ley en enero del año 2021.

En Chile, el acto performático del colectivo Las Tesis “Un violador en tu camino” durante el 2019 y cuya réplica se realizó en numerosos países del mundo, logró que se instalaran dichos cuestionamientos, haciendo política “desde las calles”, orientando la agenda pública hacia una mayor igualdad de género. Se reconoce incluso, que sus consecuencias lograran la incorporación de la paridad en la Convención Constituyente, organismo encargado de redactar la nueva Constitución Política del país, propuesta que no obstante, fue rechazada en el plebiscito de salida del año 2022²⁰.

La participación de las mujeres, por lo tanto, se constituye en un imperativo para construir sociedades más democráticas, tal como indica el ODS 5 de la Agenda 2030. Es necesario entonces, abrir los espacios de toma de decisiones a ellas, resultando clave la intervención de las políticas públicas. A continuación, analizaremos algunas de esas políticas que identificamos como promotoras de lo anterior en el contexto municipal, provenientes del nivel nacional y local.

3.4. Aportes a la participación local de las mujeres desde las políticas públicas chilenas.

3.4.1. Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018-2030: Renovamos nuestro compromiso para avanzar en el ejercicio de los derechos de todas las mujeres del país.

Los planes de igualdad de oportunidades en América Latina son instrumentos técnico-políticos para planificar las políticas públicas, a través de la transversalización e institucionalización del enfoque de género, impulsados por los mecanismos de adelanto de género nacionales. Estos planes nacieron en su mayoría bajo el paraguas de la Plataforma de Acción de Beijing, y

²⁰ Este criterio se mantuvo para la elección de Consejeros Convencionales, para el nuevo proceso constituyente, definido en marzo 2023.

posteriormente se consolidaron en la década del 2000 en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM²¹ (CEPAL, 2019a).

En Chile, el primer plan se elaboró el año 1994 durante la administración del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, liderado por la institucionalidad de género con mayor rango de aquel entonces, el Servicio Nacional de la Mujer SERNAM. El año 2000 se creó el Consejo de Ministras/os para la Igualdad de Oportunidades, con el fin de incorporar el enfoque de género en las políticas de los ministerios y servicios, y posteriormente, se conformaron las Comisiones Regionales de Igualdad de Oportunidades CRIO en cada región del país, ratificadas por las intendencias, como un símil a esa instancia nacional.

El año 2015 se promulga la ley 20.820 que crea el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, el cual dentro de sus funciones en el artículo 3° señala que debe “formular, coordinar y evaluar Planes nacionales de igualdad entre mujeres y hombres”. Actualmente, se encuentra vigente el cuarto plan 2018-2030, del cual detallaremos sus principales planteamientos desde el año 2020 a la fecha.

Con la segunda administración de la presidenta Michelle Bachelet, se vuelve a generar un proceso participativo en el territorio nacional, para elaborar este plan. Este documento se realiza en base a la consecución de los ODS de la Agenda 2030, a la Agenda Regional de Género y la Agenda de Género de la presidenta Bachelet, y participan mujeres, funcionarias/os públicas/os y autoridades sectoriales, alcanzando un total de 19.082 personas en 705 encuentros.

En base a las convenciones internacionales, las Conferencias Regionales sobre la Mujer en América Latina y El Caribe y la Estrategia de Montevideo, se establecen enfoques marco

²¹ Bajo la Declaración del Milenio de Naciones Unidas, los países miembros asumieron el compromiso para reducir la pobreza extrema, estableciéndose ocho objetivos con un plazo límite al año 2015. Estos objetivos posteriormente fueron ampliados y sustituidos por los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS en la Agenda 2030.

para la redacción de este plan, a saber, el enfoque de derechos humanos de las mujeres, enfoque de interculturalidad e interseccionalidad, enfoque de ciudadanía plural, democracia paritaria, representativa y participativa, y enfoque territorial.

Sus objetivos estratégicos para el período 2018-2030 plantean lo siguiente:

- Alcanzar el reconocimiento, respeto y garantía de los derechos de las mujeres en su diversidad para alcanzar la igualdad de género y la autonomía de la diversidad de mujeres que habita el territorio nacional.
- Fortalecer y dar sostenibilidad política, técnica y operativa a la institucionalidad de género en el Estado.
- Instalar la igualdad de género de manera transversal en el conjunto de la institucionalidad pública, políticas, planes, programas y presupuestos públicos, para garantizar la igualdad sustantiva de las mujeres, su autonomía y la equidad de género.
- Contribuir a la transformación cultural del país, para eliminar toda forma de desigualdad y discriminación basada en el género y propiciar la plena participación de la diversidad de mujeres en la vida cultural, política, económica y social del país.

Considerando lo anterior, se desarrollan objetivos específicos según tipos de derechos, por ejemplo, en el caso de los derechos civiles y políticos, se propone aumentar la representatividad e incidencia de toda la diversidad de mujeres en espacios de toma de decisiones, y ampliar la participación social y política de todos los grupos de mujeres, especialmente las con menor acceso a bienes y servicios.

En cuanto al derecho a una vida libre de violencias, se establece erradicar las diversas formas de violencia hacia niñas y mujeres, cambiando discursos y normas.

Respecto de derechos sociales y culturales, uno de sus objetivos hace alusión a la promoción de la corresponsabilidad entre mujeres y hombres, lo cual tiene incidencia en la

posibilidad de las mujeres de participar de espacios políticos, y también se establece transformar estereotipos y normas de género en el ámbito institucional, comunicacional y de prácticas cotidianas. En relación a los derechos colectivos y ambientales, se establece, por ejemplo, propiciar la participación de mujeres campesinas e indígenas en la toma de decisiones, para preservar la diversidad de la producción local.

Para el período 2020-2025, que refiere parcialmente a nuestro recorte temporal, se plantean iniciativas como ratificar el protocolo facultativo de la CEDAW; igualar la sindicalización de mujeres y hombres; incrementar la participación de mujeres empresarias en sus organizaciones gremiales; incorporar enfoque de género en el total de acciones de formación sindical de la Subsecretaría del Trabajo; sensibilizar sobre la desigual distribución en el uso del tiempo entre mujeres y hombres; aumentar la participación de mujeres en los comités de riego; promoción de la participación de mujeres en instancias de consulta referentes a medio ambiente y cambio climático.

Respecto a la gestión pública, se propone que el 90% de los sectores públicos cuente con planes de igualdad de género y que los ministerios cuenten con asesoras de género para hacer seguimiento a los compromisos establecidos en el área, entre otros.

Además, uno de las más importantes propuestas para la implementación de este plan, dice relación con generar e implementar un sistema de seguimiento y monitoreo participativo para dar sostenibilidad al Plan 2018-2030 y también, el incremento de acciones de capacitación para sensibilizar en igualdad de género a funcionarias/os públicos nacionales, regionales y municipales.

A la fecha, algunas de las propuestas planteadas en el anterior Plan 2010-2020 han sido alcanzadas, como la creación del MinMujeryEG y la reinstalación el año 2015 del Programa Mujer, Ciudadanía y Participación del SERNAMEG, el cual incluye formación en liderazgo

(omitido en la administración del gobierno de Sebastián Piñera). El año 2014 se establece una indicación en la Ley de cooperativas para asegurar representatividad proporcional en sus asociadas/os y Consejos directivos, el 2016 se reinstala la Mesa Nacional de la Mujer Rural. Entre el 2014 y 2017 se realizan conversatorios regionales con mujeres de pueblos originarios, existen avances en la generación de información cuantitativa respecto de la situación de las mujeres en diversos ámbitos. Se establece normativa respecto de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales y en relación a la comprensión y abordaje de las violencias basadas en género en contra de las mujeres.

Todas estas propuestas fueron establecidas por el MinMujeryEG, en base a procesos participativos con mujeres del país. Adicionalmente, otra política relevante que también fue liderada por la institucionalidad de género nacional, para transversalizar el enfoque de género en la planificación de la gestión pública, es el Sistema de Equidad de Género en el marco del Programa de Mejoramiento de la Gestión PMG, del cual tomaremos el caso de los compromisos tomados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE, institución que asesora y trabaja coordinadamente con las municipalidades en todo el territorio nacional.

3.4.2. Sistema de Equidad de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG).

El PMG es un mecanismo de monitoreo nacido el año 1998 bajo la Ley 19.553, a cargo de la Dirección de Presupuestos DIPRES dependiente del Ministerio de Hacienda chileno, que promueve un incentivo en el salario de funcionarias/os públicas/os a medida que se cumple con objetivos planteados por cada institución del Estado adscrita al sistema, en relación a la mejora en tres grandes áreas: gestión eficaz, eficiencia institucional y calidad de servicios.

La promoción de la equidad de género en el contexto del PMG, está ligada a la necesidad de transversalizar esta perspectiva en las políticas públicas del país, en virtud de la firma y

ratificación del Estado chileno a la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing del año 1995. Es así como en 2001, a través de las gestiones realizadas por el SERNAM con la DIPRES, se acuerda generar un proceso de incorporación del enfoque de género a través de la implementación del PMG, considerando su directa relación con la gestión presupuestaria de la gran mayoría de servicios públicos chilenos. Particularmente en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE, este sistema se implementa desde el año 2002.

La SUBDERE es el organismo público, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, cuya misión institucional dice relación con “impulsar y conducir las reformas institucionales en materia de descentralización, que contribuyan a una efectiva transferencia de atribuciones y responsabilidades en el ámbito político, económico y administrativo a los gobiernos regionales y a los municipios”. Por consecuencia, es una institución que tiene una relación directa y permanente de asesoría y coordinación con las municipalidades.

Según el BGI del año 2010, uno de los compromisos que consideró enfoque de género, fue el “Diseño y traspaso de metodologías e instrumentos con enfoque participativo para el fortalecimiento de la institucionalidad subnacional”, donde se capacitó a funcionarias/os municipales; el año 2014 se capacitan específicamente en temáticas de género a funcionarias/os de la SUBDERE; el 2015 se establece incorporar al menos un taller de género en los Diplomados en Gestión Municipal y Desarrollo Económico Local, los que están orientados a funcionarias/os de los Gobiernos Regionales y Municipalidades. También se diseña un documento metodológico para incorporar el enfoque de género en la elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial PROT y se incorpora enfoque de género en las bases de licitación que contratarán la consultoría para la identificación de los estándares básicos de calidad de los servicios municipales garantizados, los que en su metodología deben garantizar la opinión de usuarias y usuarios.

Al año 2016, se implementan estadísticas desagregadas por sexo con información del nivel comunal y regional, se miden los avances en materia de género comunal y regionalmente, relevando buenas prácticas y se busca promover espacios de participación en el territorio en igualdad de condiciones para mujeres y hombres, a través de herramientas de instalación de capacidades. Además, se releva la necesidad de contar con este tipo de información, a través de la elaboración del Estudio diagnóstico de la participación política de la mujer en las estructuras de administración regional y comunal y una publicación de Estrategias de Desarrollo Local, para los productos con sello de origen con enfoque de género.

En los años 2017 y 2018 se desarrolla un documento diagnóstico sobre la definición de la misión, objetivos y productos estratégicos que realizan gobiernos regionales y municipalidades, para identificar las debilidades respecto a la incorporación del enfoque de género en la gestión de esas instituciones, concluyendo nuevamente que es debido generar y difundir información desagregada por sexo, medir avances e instalar competencias. También se propuso la implementación de un plan de capacitación en 3 regiones del país, sobre enfoque de género, identidad y desarrollo territorial. Los dos años siguientes no cuentan con información publicada.

En el año 2022 se proponen dos medidas de género en el PMG, uno relacionado con la realización de una capacitación avanzada en perspectiva de género para funcionarias/os de la institución nacionales y regionales, que no hayan sido capacitadas/os anteriormente. Y otra, que busca instar a la incorporación de las Seremis²² de la Mujer y Equidad de Género al proceso de Coordinación de Gasto Público CORGAPU en cada gobierno regional, además de identificar la variable de género en las iniciativas que se postulen en el Anteproyecto Regional de Inversiones ARI y en el Programa Público de Inversiones Regionales PROPIR.

²² Secretarías Regionales Ministeriales, dependientes del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género central.

Por su parte, en el contexto de acciones de coordinación intersectorial, desde el año 2007 SERNAM comienza a generar una estrategia para incorporar enfoque de género en los instrumentos de planificación y gestión municipal, lo cual se abordó a través de capacitación y asesoría técnica. El año 2009, se estableció en coordinación con SUBDERE, incorporar ese enfoque en el 30% de los Municipios del país en diversos instrumentos como el PLADECO, el Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal PADEM, los presupuestos municipales, planes de salud, de fomento productivo y seguridad ciudadana (BGI SERNAM, 2009). Esta estrategia continuó reforzándose hasta el 2012, información que posteriormente no se observa en los siguientes documentos de BGI.

La incorporación del enfoque de género en los PLADECO, refiere a modo general a desagregar los datos estadísticos por sexo, incorporar lenguaje inclusivo en la redacción del documento, analizar brechas entre mujeres y hombres por cada sector abordado en el plan, construir indicadores de género, incorporar la participación de las mujeres y relevar sus demandas. Además, contemplar un análisis del uso del tiempo diferenciado para asegurar la participación de mujeres y hombres, definir objetivos, políticas y proyectos que aborden las brechas de género, incorporar el enfoque de género en la gestión interna institucional, desarrollar estrategias para promover la participación y control social y considerar presupuesto suficiente para financiar las iniciativas propuestas (SERNAM, s.f.).

Las definiciones anteriores son parte de las sugerencias que realizó el SERNAM a los municipios, a lo que se ha sumado la coordinación con SUBDERE, para que a través de las instancias de formación de funcionarias/os públicas/os y asesorías para elaboración de los PLADECO, se incorpore el enfoque de género. Sin embargo, al no tratarse de una obligación plasmada en la ley y al ser los municipios organismos autónomos, tal como señalamos anteriormente, sólo es posible que mediante la voluntad política de las autoridades comunales

y/o la demanda relevada desde las mismas mujeres organizadas, se instale la necesidad de incorporar su participación activa en todo el proceso de construcción y seguimiento del plan.

Actualmente, el trabajo colaborativo entre el MinMujeryEG y la SUBDERE está incipientemente volviendo a generarse. Según las entrevistas realizadas, se planteó la futura implementación de un plan piloto, donde el Ministerio de la Mujer acompañe a un pequeño número de municipios, para incorporar el enfoque de género en sus PLADECO, instrumentos que a su vez, serán financiados por SUBDERE.

Por su parte, en el contexto local, existe normativa diseñada en cada municipio respecto de la participación, que puede poner los acentos donde así lo determinen las autoridades comunales, nos referimos a las ordenanzas de participación ciudadana.

3.4.3. Ordenanzas de participación ciudadana

La LOCM establece en su párrafo 1° artículo 93 sobre instancias de participación, que cada Municipalidad debe instaurar una ordenanza para esos efectos, que considere las características de la comuna, la configuración territorial, las actividades principales que se desarrollan en su territorio, la conformación etaria de la población comunal, y también cualquier elemento que se considere relevante incorporar. Además, debe señalar el tipo de organizaciones que podrán ser consultadas o convocadas y los medios a través de los cuales se materialice la participación.

También la LOCM mandata, como indicamos en secciones anteriores, que en cada Municipalidad exista un Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil COSOC. Este Consejo sesionará públicamente y deberá ser informado por el Alcalde/sa sobre los presupuestos de inversión, PLADECO y modificaciones al Plan regulador y tendrá que pronunciarse respecto de la cuenta pública de la autoridad, pudiendo establecer reclamos en los aspectos que considere meritorios.

Las/os consejeras/os deben informar a su vez, a sus respectivas organizaciones para recibir insumos para abordar sobre el presupuesto municipal, PLADECO, Plan regulador u otra materia que se considere relevante.

Asimismo, en su artículo 97, se hace referencia a que la ordenanza debe aducir al derecho de la comunidad de elevar un requerimiento de audiencia pública si así lo estima, el cual debe ser respaldado por determinado número de firmas de la comunidad y también debe relatar el mecanismo y plazos de respuesta de las solicitudes realizadas en las OIRS.

En relación a la ordenanza de la comuna de Empedrado del año 2012, declara en su artículo 2, que su objetivo general es promover la participación de la comunidad en el progreso social, económico y cultural de la comuna.

Se trata de un documento general, con planteamientos basados en lo que dicta la ley recién mencionada. No cuenta con referencias territoriales especiales ni menciona la temática de género, sin embargo, destaca en su objetivo específico 5 la importancia de “constituir y mantener a una ciudadanía protagónica en la representación y solución de los problemas que las afectan...”. Y su objetivo 6 declara “Impulsar la equidad, el acceso a oportunidades y revitalizar las organizaciones con orientación a facilitar la cohesión social”.

En su capítulo IV referido a las respuestas de la OIRS, señala que esta oficina deberá mantener en formato papel y digital una copia del PLADECO.

En el título V sobre otros mecanismos de participación, en lo que refiere al capítulo II sobre consultas ciudadanas, en su artículo 52 declara que “la comunidad local podrá emitir opiniones y formular propuestas de soluciones a problemas colectivos del lugar donde residen”, sin embargo, estas consultas serán convocadas por el municipio.

En cuanto a la comuna de San Clemente, la ordenanza en su artículo 2, define a la participación ciudadana como “la posibilidad que tienen los ciudadanos de la comuna de

intervenir, tomar parte y ser considerados en las instancias de información, ejecución y evaluación de acciones que apunten a la solución de los problemas que los afectan directa e indirectamente en los distintos ámbitos de actividad de la municipalidad y el desarrollo de la misma en los diferentes niveles de la vida comunal”.

En su título V igual al caso anterior, aluden a las consultas ciudadanas, pero también a encuestas y sondeos de opinión, cuyo objetivo será obtener la percepción y evaluación de la comunidad respecto de la gestión municipal, no obstante, no se hacen mayores referencias por los plazos en que podrían ser realizados. En el año 2019, se modificaron algunos artículos de la ordenanza, entre ellos el que alude a las consultas ciudadanas, dejando establecido que esas consultas serán de carácter no vinculante.

Respecto a la publicidad de la información, en su artículo 53, se señala que la Municipalidad va a fomentar la difusión de la información a través de medios como radios locales y comunitarias, talleres de video, canales locales de cable, boletines informativos y otros, sin perjuicio de la información que la comunidad pueda obtener a través de las sesiones del Concejo Municipal.

Un tema incorporado en esta ordenanza en cuanto al financiamiento compartido, es que señala con detalle las áreas donde podría efectuarse, como es el mejoramiento de infraestructura y el desarrollo de obras sociales. Aquí, aparece establecido entre otras, la promoción de actividades sobre igualdad de género. Estos proyectos eventualmente posibles de financiar, se evaluarán en el marco del Plan Regulador y el PLADECO (artículo 64).

La ordenanza municipal de Quinta Normal data del año 2011 y define a la participación ciudadana de la misma forma que la de San Clemente. Respecto de la participación de las organizaciones comunitarias funcionales, establece en el artículo 18 que grupos organizados de

la comuna como adultos mayores, jóvenes, trabajadores, dueñas de casa, entre otros, podrán presentar iniciativas o proyectos al municipio, sobre materias de interés común.

Como una novedad, en relación a las otras dos ordenanzas, en esta se señala en su párrafo 8, la constitución de un consejo comunal de los niños. Por su parte, al igual que las anteriores, también indica la posibilidad de realizar encuestas y sondeos públicos, de financiar a organizaciones en materia de desarrollo social, pero incluye también, a los presupuestos participativos como instancias de incidencia de la ciudadanía.

Finalmente, en su artículo 35, habla del PLADECO participativo, señalando que “El municipio establecerá un enlace electrónico en su página web donde los vecinos podrán hacer sugerencias al PLADECO vigente, en cualquier momento, las que serán de conocimiento público, mientras se cumpla con el objetivo en forma respetuosa y el vecino se identifique, las sugerencias deberán permanecer publicadas hasta la siguiente modificación del PLADECO, en cuyo momento serán analizadas por el Concejo”.

Así entonces, como es posible identificar, las ordenanzas de las comunas seleccionadas, no hacen referencias importantes a la participación de las mujeres en los procesos de planificación como el PLADECO, ni en general hacen alusión a la inclusión de género, exceptuando los artículos referidos en San Clemente y Quinta Normal al financiamiento compartido de iniciativas en ese ámbito.

Las ordenanzas de participación, por lo tanto, no se identifican como reglamentos importantes para dar curso a la gestión municipal, más allá de lo que mandata la LOCM. Solamente depende de cada administración local utilizar este instrumento para incorporar, por ejemplo, características comunales que muestren sus particularidades territoriales y con ello, promuevan la inclusión de la diversidad de ciudadanas/os en diferentes instancias.

Con lo anterior, podemos observar que la mera existencia de una ordenanza de participación no es una condición suficiente para que haya mayor participación e incidencia de la comunidad, ni en particular de las mujeres, sin embargo, al ser parte de una normativa, podría constituirse en una oportunidad para promover procesos virtuosos de participación de las mujeres, especialmente en los instrumentos de planificación.

Por su parte, mecanismos locales que pueden constituirse como promotoras del enfoque de género en la gestión pública, son las Oficinas Municipales de la Mujer. Éstas, tal como mencionamos anteriormente, buscaron ser fortalecidas en el período de gobierno nacional del 2014-2018, sin embargo, esta determinación ha dependido de variados factores, entre ellos la voluntad política comunal y sus priorizaciones, relativas al enfoque que tendrá la labor que realicen estas instancias.

3.4.4. Oficinas Municipales de la Mujer OMM

En Chile, según datos del diagnóstico realizado por SERNAM sobre las OMM el año 2015, el 38% de los Municipios contaba con mecanismos de género locales, el 42% con ninguno y el 20% restante, tenía algún tipo de mecanismo incipiente. Además se señala, que en la entrega de servicios y programas en las comunas, los Municipios mantienen una línea de trabajo “neutra” al género, donde sólo se atienden necesidades prácticas y no estratégicas, que son las que estructuralmente más afectan a las mujeres (Ministerio de Desarrollo Social, 2018).

Otros de los resultados relevados en este diagnóstico dicen relación con el escaso presupuesto con el que deben contar las personas encargadas de estas oficinas, que no existe mayor vinculación ni legitimidad respecto de las otras unidades municipales, falta de incidencia en las políticas municipales y falta de objetivos estratégicos de lo que se quiere hacer con la puesta en marcha de las oficinas. Por otro lado, se señala la inexistencia de coordinación con

las encargadas de los programas de SERNAM instalados en los Municipios, las profesionales encargadas de las OMM adolecen de conocimientos en las temáticas de género y además, tienen alta rotación y múltiples funciones fuera de lo circunscrito a su rol.

Con lo anterior, el gobierno de Michelle Bachelet establece en su Agenda de Género 2014-2018, la medida presidencial para conformar Oficinas Municipales de la Mujer con asesoría directa de SERNAM. Es así, que el año 2015 se firma un convenio con la Asociación Chilena de Municipalidades AChM, y se instala una mesa de trabajo para desarrollar lineamientos y formular iniciativas locales de manera conjunta. Esta iniciativa posteriormente se traduce en la elaboración de un Modelo de gestión integral de OMM, aprobada el mismo año.

Este modelo en su considerando N°3 indica que estas oficinas se crearán y fortalecerán para “(...) dar respuesta a sus necesidades e intereses (de las mujeres) a través de la generación de políticas Municipales, Programas y Procesos que vinculen su participación y la de sus organizaciones, con las decisiones de las autoridades municipales”. Se establece, por tanto, que las funciones prioritarias que deberán abordar las OMM serán, entre otras, levantar un diagnóstico comunal de género participativo; elaborar una agenda de género comunal y realizar seguimiento a lo dispuesto en ellas, también de carácter participativa; elaborar un plan anual estratégico de género; transversalizar el enfoque de género en la gestión e instrumentos municipales; y gestionar proyectos de desarrollo, atención y protección de las mujeres.

Por su parte, para sostener la legitimidad del trabajo que realicen las OMM en cada Municipio, se establece en este modelo, disponerlas en un rango jerárquico mayor, idealmente dependientes de unidades como la Dirección de Desarrollo Comunitario DIDECO o la SECPLAC, donde tengan real incidencia con voz y voto frente a las temáticas de género locales.

Según nuestros casos seleccionados, en la comuna de Empedrado no existe una Oficina de la Mujer, pero sí se abordan las temáticas referidas a esta población, mediante la implementación de los programas de SERNAMEG, con los cuales se tiene convenio, en relación a temáticas de jefas de hogar y violencias de género. Existe la idea de construir un espacio donde estos programas se aglutinen, lo cual se encuentra en conversaciones entre la municipalidad y el gobierno regional²³.

Para el caso de San Clemente, el mecanismo de género se denomina Casa de la Mujer, Equidad de Género y Derechos Humanos y fue implementado el año 2021, con la nueva administración comunal y aportes del gobierno regional. Esta instancia busca gestionar los diferentes programas de prevención de violencia contra la mujer, fomento productivo, salud y asistencia social, y coordinarse con las otras unidades del municipio para ir incorporando el enfoque de género de manera transversal.

Su trabajo se ejecuta en base a planificación mensual, más que anual, debido a que se encuentran en período de conformación como equipo y adaptación a la gestión institucional municipal, sin embargo, mantienen una comunicación sostenida con las mujeres usuarias de los servicios del dispositivo, se conmemoran fechas relevantes y se realizan reuniones, por ejemplo, con las agrupaciones de emprendedoras.

Un aspecto singular referido a su relación con el SERNAMEG, es que no mantienen una relación directa, solamente se coordinan con el programa Mujer Jefa de Hogar que se encuentra implementando en la comuna, cuya supervisión recae en la DIDECO. Por otro lado, las derivaciones de casos de violencia de género, se realizan al Centro de la Mujer de la ciudad de Talca, pues es allí donde se tienen los recursos y expertise profesional para el tratamiento de esos casos.

²³ Información entregada por funcionario municipal entrevistado para esta investigación.

En cuanto a su incidencia en la gestión interna municipal, está la próxima instalación de la mesa de transversalización de género, instancia promovida por la alcaldesa, pero que hasta el momento no se ha podido constituir debido a que recién se encuentra en instalación la autoridad local junto a su equipo. La idea aquí es que esté representada cada dirección o programa municipal, donde conjuntamente se aborde la temática de género, para que no sea solamente labor de la Casa de la Mujer, como está siendo hasta ahora, según lo señalado por la entrevistada.

En particular, para la elaboración del PLADECO, esta instancia tuvo injerencia en la convocatoria y desarrollo de un taller temático con mujeres emprendedoras y también la encargada de esta oficina a esa fecha, fue entrevistada por la consultora a cargo del proceso²⁴. Posteriormente, la nueva funcionaria encargada desarrolló una participación mucho más activa en el proceso, poniendo las alertas en el déficit de enfoque de género aplicado en el PLADECO presentado por la consultora a cargo, aportando entonces con la realización de nuevos talleres participativos con grupos de mujeres para enfatizar en este enfoque dentro del instrumento de planificación, siendo además una solicitud directa de la autoridad comunal.

Finalmente, el Departamento de la Mujer en la comuna de Quinta Normal fue implementado el año 2022 y según las referencias de la página web del municipio, sus funciones dicen relación con (i) Elaborar planes y acciones que apunten a fomentar la participación, liderazgo y la asociatividad de las mujeres de la comuna; (ii) Apoyar a mujeres agrupadas en organizaciones sociales de la comuna; (iii) Fomentar la autonomía económica a través de cursos y capacitaciones que les permita lograr un emprendimiento; (iv) Coordinar con redes de apoyo, que vaya en ayuda a las diferentes problemática que presentan las mujeres; e (v) Impulsar las políticas y programas de gobierno dirigidos a mujeres.

²⁴ Información entregada por entrevistada municipal.

En la entrevista realizada a la encargada de este departamento, comentó además que el año 2023 se quiere contar con una política comunal de la mujer elaborada de manera participativa, para ello enmarcarán también las propuestas en relación al PLADECO, pues han sido parte importante en la etapa de diagnóstico territorial, convocando a mujeres cuidadoras y emprendedoras.

Por otro lado, en cuanto a la gestión interna del municipio, este departamento depende de la DIDECO y se vincula con el de comunicaciones, con el fin de instalar en sus funcionarias y funcionarios, el significado de ser un municipio feminista y qué es lo que involucra este enfoque según la administración de la nueva Alcaldesa, todo a través de campañas comunicacionales y capacitaciones. Además, se está fortaleciendo el trabajo territorial con las organizaciones sociales para ir instalando también esas temáticas.

Como señala la entrevistada, el departamento de la mujer anteriormente fue una oficina de informaciones, hoy es una oficina que gestiona y coordina las temáticas de género, lo cual le ha dado mayor importancia a su labor, sin embargo, como recién se está implementando, sus recursos son escasos, lo cual se pretende revertir en el presupuesto del año 2023. También menciona que tiene la labor de coordinar los programas del SERNAMEG que están en convenio con el municipio, como son jefas de hogar, 4 a 7 y prevención y atención de violencia contra la mujer, esto con el fin de que sus respectivas coordinadoras se sientan parte del equipo municipal y que la gestión de los programas aporte en el trabajo territorial.

Las OMM pueden conformarse como importantes promotoras de la participación de las mujeres en cada comuna, pero esto debe estar considerado así dentro de los programas de gobierno locales. Sin voluntad política de sus autoridades, para que este mecanismo tenga relevancia en la toma de decisiones en la gestión interna de los municipios, no es suficiente para generar procesos virtuosos de participación e incidencia de las mujeres. Particularmente en los

PLADECO u otros instrumentos de planificación, las OMM podrían ser catalizadores para la transversalización de género en ellos, pero también en la gestión municipal.

Como hemos revisado, las políticas públicas de género han sido de relevancia especialmente en virtud del trabajo realizado por el SERNAMEG y el MinMujeryEG en diversos momentos de la historia nacional. En ese sentido, es que actualmente se requiere abordar la temática de género con avances sustantivos, abogando por las necesidades estratégicas de las mujeres, en particular en relación a su participación política.

Acciones como generar estadísticas desagregadas por sexo, ya son parte de una práctica instalada, que debe continuar hacia acciones del tipo de análisis de brechas e inequidades de género, además de instalar capacidades en las instituciones públicas de todos los niveles territoriales.

Las políticas abordadas en este capítulo, han dado cuenta de la gestión desde el mecanismo de género nacional. El cuarto Plan de Igualdad de Género entre Mujeres y Hombres contiene propuestas de transversalización en la gestión pública, sin embargo, en cuanto a medidas específicas sobre la participación de mujeres en la planificación local, no se observan. En este caso es debido considerar, que la temática municipal recién se está retomando y se señala como una deuda por parte del ministerio desde que se realizó el traspaso del SERNAM al MinMujeryEG²⁵, pues sí fue un trabajo constante en coordinación con SUBDERE hace años atrás.

Por su parte, el PMG de género también sufrió algunos cambios en relación al énfasis que le dieron las distintas administraciones políticas. Actualmente, se incorporan medidas que promueven la incorporación del enfoque de género en los presupuestos regionales y la instalación de capacidades a nivel interno. Estas medidas sí pueden ser de importancia en

²⁵ Información entregada por profesional entrevistada.

relación al PLADECO, toda vez que los presupuestos regionales sectoriales, contengan las propuestas definidas por la comunidad en el plan, principalmente las planteadas por las mujeres.

Las políticas locales por su parte, no dan cuenta de aspectos que enfatizen la incorporación de género al menos en lo que refiere a las ordenanzas de participación. A excepción del municipio de Quinta Normal que explicita que los presupuestos participativos son espacios de incidencia de la comunidad, no se observan otras menciones relevantes en estas normativas, que tengan injerencia en particular en la participación de las mujeres en sus procesos de planificación.

Las oficinas municipales de la mujer sí pueden ser importantes instancias de incorporación del enfoque de género en la gestión municipal, siempre que haya voluntad política y recursos asociados, como muestra el caso de San Clemente y el de Quinta Normal. Su labor puede ser muy relevante en la disminución de los sesgos de género a nivel institucional y también en el fortalecimiento de la participación de las mujeres en la elaboración de sus instrumentos de planificación.

A partir de estos antecedentes que nos contextualizan sobre las políticas de género implementadas tanto a nivel nacional como local, relacionadas con la planificación local y la participación de las mujeres, es que pasamos a mostrar algunos datos referidos a las comunas seleccionadas, con el fin de caracterizar nuestro recorte espacial.

3.5. Contexto territorial de los casos de análisis.

3.5.1. Caracterización general de la comuna de Empedrado

La comuna de Empedrado se encuentra ubicada al sur poniente de la provincia de Talca, en la región del Maule, zona centro-sur de Chile. Según el Censo del año 2017, tiene una población de 4.142 habitantes, de los cuales 3.008 viven en la zona urbana, aumentando en un 73%

respecto de la última medición (2002). En el caso de la zona rural, viven 1.134 personas, cayendo a un 27%, situación que puede deberse al mega incendio que afectó a varias comunas de la región el año 2017 y que en el caso de Empedrado, fue afectada un 78,64% de la superficie comunal.

El índice de masculinidad corresponde a 1,13 según este último Censo, representado por 2.199 hombres y 1.943 mujeres. Por su parte, la población joven ha disminuido a un 20% y la mayor se ha incrementado a un 12,7%, siendo una diferencia más marcada en la población rural.

La pobreza multidimensional de la comuna es de 37,6% según la CASEN 2017. Por su parte, la población comunal se encuentra entre la más vulnerable según el Registro Social de Hogares RSH²⁶, correspondiente al 71,2% a junio 2020, a diferencia de la región del Maule donde un 54% está en esa condición y al promedio país, de un 43%. Del 40% más vulnerable de Empedrado, 68,91% de personas pertenecen a la zona urbana y 79,52% a la zona rural. Además, un 76% de las mujeres jefas de hogar de la comuna, se encuentran dentro de ese 40% más vulnerable, considerando también que la tasa de desocupación laboral femenina es más alta que la de varones.

Otro de los datos que da cuenta de la vulnerabilidad de la población de la comuna, es su tasa de analfabetismo del 20%. El promedio de años de escolaridad es de 7,1, a diferencia de la región del Maule, que corresponde a 8,4 años y a nivel país, a 11,05 años.

En cuanto a la participación social, existen 73 organizaciones comunitarias, de ellas 23 son territoriales y 50 funcionales. De las primeras, 18 de ellas son presididas por mujeres y en el segundo caso, son 29. Como señala el equipo profesional del programa Servicio País de la comuna, se observa un rol destacado de las mujeres en las dirigencias de organizaciones,

²⁶ Sistema de información coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, cuyo fin es apoyar en los procesos de selección de potenciales beneficiarias/os a subsidios y programas sociales.
<https://registrosocial.gob.cl/>

teniendo disposición a trabajar en equipo y de movilizar a los grupos donde pertenecen. Por otro lado, algunas tienen un rol fundamental en la preservación de la actividad de recolección de hongos y frutos silvestres. Son cuidadoras y no cuentan o muy poco con capacitación u oportunidades laborales en esa área (FUSUPO, 2022).

La FUSUPO (2020) recomendó al municipio de Empedrado para la realización de su próximo PLADECO, que se aborde como una de las líneas estratégicas para el desarrollo económico comunal, el turismo integral e inclusivo, sirviendo de alternativa posible frente a la actividad forestal y la agricultura intensiva.

3.5.2. Caracterización general de la comuna de San Clemente

Esta comuna se encuentra ubicada en el sector oriente de la provincia de Talca, región del Maule. Se trata de un territorio extenso, cordillerano, de 4.504 km², el cual posee frontera geográfica con Argentina mediante el paso internacional “Pehuenche”, conectando San Clemente con Malargüe. Sin embargo esa extensión territorial, su población es de 43.269 habitantes (Censo 2017), presentando una densidad poblacional de 9,61 hab/km². La población masculina es levemente mayor que la femenina, correspondiendo a un 50,1% de varones, frente al 49,9% de mujeres.

En términos etarios, la población adulta mayor creció en un 4,16% en el período 2002-2017 y la población de niños, niñas y jóvenes ha disminuido, mostrándose una tendencia hacia el envejecimiento, similar a lo que ocurre con la población provincial y regional.

La actividad económica proviene principalmente de la administración municipal, además del comercio de bienes y servicios de primera necesidad y de los rubros agrícola, ganadero y forestal. Los atractivos turísticos son uno de los potenciales en el desarrollo económico de la comuna, sin embargo, no es un rubro debidamente explotado por falta de

planificación, escaso incentivo al emprendimiento y alianzas público-privadas (PLADECO 2022-2025). Por su parte, la Municipalidad se encuentra adscrita al proceso de certificación ambiental municipal del Ministerio de Medio Ambiente, trabajando para obtener certificación en el nivel de excelencia sobresaliente, la cual considera gestión sustentable de instalaciones y procesos administrativos, una política ambiental municipal, gestión integral de residuos, fiscalización ambiental, participación ciudadana, entre otras medidas.

Dentro del mercado laboral, las mujeres se dedican principalmente a actividades de temporada agrícola durante los meses de enero a abril, luego de este período al bajar los ingresos de manera importante, requieren de apoyos estatales. El Programa de Desarrollo Local PRODESAL por ejemplo, privilegia el ingreso de mujeres para aminorar la brecha de género en el rubro agrícola de microproducción, sin embargo, por datos del PLADECO 2022-2025, se observa que los varones son quienes continúan haciéndose cargo de esos emprendimientos y las mujeres se mantienen en labores domésticas y de cuidado. También se identifica una proporción importante de mujeres en el área de la administración pública y defensa.

Por otro lado, tal como se mencionó para el caso de la comuna de Empedrado, en San Clemente también se observa población con problemas de alfabetización y en los lugares más alejados del centro urbano, requieren de mayor conectividad digital.

En cuanto a los niveles de pobreza multidimensional, la comuna presenta un 35,7%, según la CASEN 2017, superando a la región del Maule que tiene un 22,5%. En cuanto a las cifras de la población perteneciente al 40% más vulnerable, el RSH de la comuna contabiliza a 31.433 personas a marzo 2022. Particularmente, la medición realizada por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas JUNAEB, que identifica a la población escolar en situación vulnerable para continuar sus estudios, muestra que para el año 2019, el 93% de estudiantes se encontraba en dicha situación.

En el área de salud comunal, dentro del Programa de Salud para la Mujer se encuentra una prestación de educación grupal, dirigida a la atención integral de mujeres mayores de 15 años víctimas de violencia intrafamiliar.

Sobre la participación social, la comuna cuenta con 542 organizaciones territoriales y funcionales, quienes trabajan coordinadamente con el Departamento de Organizaciones Comunitarias, con el fin de acceder a subvenciones, realizar talleres de capacitación, entregar información y asesoría y planificar el presupuesto municipal participativo.

Dentro de las autoridades comunales, la Alcaldesa es mujer, al igual que una de los seis miembros del Concejo. De los 16 cargos directivos municipales, 6 de ellos son ocupados por mujeres. Según el diagnóstico realizado por el Programa Servicio País de la comuna, sólo en la localidad de Vilches, el 60% de las dirigentas sociales son mujeres, quienes demuestran capacidades de convocatoria, comunicación asertiva y logran generar un ambiente para el empoderamiento de las comunidades.

Además, identifican que la comunidad desea ser un referente de la actividad de agroturismo, especialmente las que están ubicadas en la Ruta Pehuenche, dadas las características ambientales y productivas de la zona, lo que a su vez, puede ser un elemento que dé mayor sustentabilidad para la generación de recursos durante todo el año, como alternativa al trabajo de temporada agrícola (FUSUPO, 2022).

3.5.3. Caracterización general de la comuna de Quinta Normal

Quinta Normal es una de las 52 comunas que componen la Región Metropolitana y una de las 32 que integran la Provincia de Santiago. Se ubica en el sector norponiente del Área Metropolitana de Santiago, limitando con Renca al norte, al este con Santiago, al sur con Estación Central y Lo Prado y con la comuna de Cerro Navia al oeste.

Según el Censo 2017, la población comunal comprende a 110.026 habitantes, aumentando en un 5,8% respecto del anterior Censo 2002. De este total, 51,22% corresponde a mujeres y 48,78% a hombres. En los grupos etarios de niñez, jóvenes y adultos hasta 34 años, existe un predominio de hombres por sobre cantidad de mujeres, lo cual cambia en los otros grupos de edad adulta y adulta mayor. Por su parte, se mantiene la tendencia global de un decrecimiento de la población más joven y un incremento en la población mayor. Esta última representa un 17,7%, manteniendo una pequeña diferencia con el 15,4% regional y el 16,2% a nivel nacional.

Su población migrante corresponde a un 20,6%, a diferencia de la región con un 11,1% y el país con un 4,4%, lo cual puede deberse a su ubicación estratégica dentro de la región y por su oferta de servicios, ofertas laborales, educativas y conectividad, según lo detalla el documento preliminar de diagnóstico del PLADECO 2022-2025. Esta población proviene principalmente de países como Venezuela, Perú, Colombia y Haití.

Por su parte, la comuna cuenta con presencia de las casas matrices de empresas relacionadas con comercio por mayor y menor, industria, transporte, construcción y otros, con lo que las ventas anuales de la comuna se concentran en estos rubros principalmente. Las microempresas, en tanto, corresponden a un 71,2% del peso relativo total de Quinta Normal. La participación laboral de las mujeres es de 55,9%, superando al indicador nacional de 49,9%. Las jefaturas de hogar femenina representan un 45,6%.

Respecto de las organizaciones sociales, existe un total de 487 tanto funcionales como territoriales, destacando en mayor número y participación de socias/os los clubes de adultas/os mayores. Hay que mencionar en este punto que producto de la pandemia del COVID-19, muchas organizaciones no pudieron realizar actividades presenciales y tampoco renovar formalmente a sus directivas, entre ellas el COSOC, con lo cual se requerirán esfuerzos desde el trabajo municipal para subsanar estas situaciones (Diagnóstico PLADECO 2022-2025).

En ese sentido, también se observa la necesidad de trabajar directamente con los liderazgos locales, no necesariamente con los formales, además de requerir de diagnósticos territoriales, ya que se han identificado los liderazgos, pero no las problemáticas, se debe trabajar con la municipalidad de una manera colaborativa, entre otras.

Es destacable al igual que en el caso de San Clemente, que la máxima autoridad es mujer, además de 4 de los ocho miembros del Concejo Municipal, siendo éste paritario. De su planta directiva, 8 de los once cargos, son dirigidos por una mujer.

La pobreza multidimensional medida por la CASEN 2017, muestra que la comuna tiene un 23,5% de su población en esa condición, superior a los índices regional (20%) y nacional (20,7%). Respecto de los hogares que pertenecen al 40% más vulnerable de la comuna, representan al 49,7% según datos del RSH a diciembre 2021. De estos, con jefatura de hogar femenina, 52,8% caben en esa categoría y las personas adultas mayores representan un 62,5%. En cuanto a la vivienda, hubo un incremento de construcciones irregulares tipo campamentos en la comuna, donde reside principalmente población migrante, en especial luego del estallido social y la pandemia.

En relación a los casos de violencia intrafamiliar, al año 2021 la tasa de casos policiales fue de 754,5, por sobre el promedio de la región y del país, 593,1 y 736 respectivamente. Para todos los casos registrados, el cometido contra las mujeres es el más alto, representando el 73,6% del total. Por su parte, la violencia contra niños y niñas y adultos mayores tuvo una baja.

CAPÍTULO IV: RESULTADOS GENERALES

En este capítulo haremos referencia general a los resultados obtenidos del análisis de las políticas públicas de género nacionales y locales, que creemos podrían tener alguna relación

con la promoción de la participación e incidencia de las mujeres en la elaboración del PLADECOS.

Presentaremos los resultados en base a cada objetivo específico planteado, esto es, (i) analizar si las políticas de género nacionales y locales abren oportunidades para el ejercicio de la agencia de las mujeres, (ii) identificar las propuestas que realizan las mujeres que conforman sus niveles de bienestar e, (iii) identificar la existencia de posibles resultados generados a partir de la agencia de las mujeres, todo lo anterior en el marco de su participación en los procesos de elaboración de los PLADECOS en las comunas seleccionadas.

Con ello buscaremos relacionar la información secundaria y primaria revisada, identificando conceptos y percepciones desde funcionarias/os de nivel nacional y local respecto de la temática en investigación y considerando también la opinión de mujeres participantes de estos procesos.

Además, los conceptos relevados que presentaron saturación por el criterio de representatividad, fueron “voluntad política” y “participación”. Por el criterio de frecuencia, fueron “implementación de políticas públicas”, “marcos interpretativos”, “Voluntad política”, “capacidad”, “participación”, “políticas de transversalización de género”, “territorio”, “resistencias a la incorporación del enfoque de género”, “sistemas de género” y “sostenibilidad del enfoque de género”, todos los cuales podrán observarse en el siguiente análisis de resultados.

4.1. Las oportunidades (capacidades) promovidas desde las políticas públicas de género nacionales y locales.

Tal como habíamos mencionado, las políticas de género implementadas en Chile históricamente, se han caracterizado por la actoría fundamental del SERNAM y luego por el MinMujeryEG. Tanto el Plan de Igualdad 2018-2030, como el Sistema de Equidad de Género

del PMG y el fortalecimiento de las OMM, han sido promovidas por el trabajo constante de la institucionalidad de género chilena conjuntamente con cada sector (trabajo, agricultura, educación, salud, obras públicas, entre otras), donde según las diversas administraciones de gobierno, ha tenido diferentes énfasis.

Las ordenanzas municipales, por su parte, refieren a la LOCM y por lo tanto, a la gestión de los municipios como entes autónomos. En este caso, las consideramos como posibles políticas de género locales, pues se constituyen como una herramienta que podría incorporar perspectiva de género, pero al igual que en los otros casos, va a depender de la voluntad política y los énfasis que cada autoridad defina.

Según planteamos en nuestra estrategia metodológica, la idea en este análisis de información secundaria, es poder revisar los antecedentes de cada institución y definir una suerte de tipología que muestre las características relevantes al caso. Sumaremos a eso, el análisis de fuentes primarias, que aporten con las opiniones de entrevistadas expertas y funcionarias/os de los municipios que implementan estas políticas.

El cuarto Plan de Igualdad de Género entre Mujeres y Hombres contiene propuestas de transversalización en la gestión pública, sin embargo, en cuanto a medidas específicas sobre la participación de mujeres en la planificación local, no se observan. Se trata de un plan diseñado con la participación de autoridades sectoriales, funcionarias/os públicas/os y mujeres de todo el país, además de contar con un proceso de seguimiento también participativo, lo cual le entrega una característica importante, pues ese factor en particular, es uno de los que se ha identificado como falencia dentro de este tipo de planes en América Latina (CEPAL, 2019b).

Las políticas que se proponen son acciones afirmativas, políticas con perspectiva de género y principalmente, políticas de transversalización de género. Estas últimas son parte de los objetivos planteados en el cuarto Plan de Igualdad, pues como mencionamos, más allá de

construir estadísticas con datos desagregados, los pasos que deben darse hoy deberían relacionarse con las necesidades estratégicas de las mujeres y la transformación de las relaciones de subordinación de género.

Como se señaló en nuestro marco teórico (págs. 17-19), tanto las políticas con perspectiva de género como las acciones afirmativas, promueven cambios en las relaciones de género, no son tan transformadoras como la transversalización de género, sin embargo, en su conjunto resultan ser un gran avance para el desarrollo de las mujeres.

Varias de las políticas planteadas buscan aumentar la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones. Su diseño y seguimiento también responde a potenciar la participación femenina, con lo cual existe una directa relación entre las acciones definidas en este Plan y esa participación e incidencia.

En lo estrictamente local, no señala acciones específicas respecto de la participación e incidencia de las mujeres en procesos de planificación local, sin embargo, sí propone instalar capacidades en la gestión local, específicamente capacitando a funcionarias/os municipales en enfoque de género, ya que como mencionaba una de las entrevistadas, es un proceso que debe continuar trabajándose:

“pero pasaba mucho que la gente decía sí género, ya, a lo más vamos a desagregar por sexo y vamos a incorporar mujeres en todas las cosas y hasta ahí llegaba la incorporación de género, entonces tiene que tener la capacidad de distinguir qué significa transversalizar género en las políticas del municipio, que significa que cuando elaboren la política o el programa o lo que sea, cuando la diseñen, cuando la implementen tiene que estar cruzada por una mirada de género, si no al final ese proyecto o ese programa se va a diseñar o implementar de forma neutra” (Entrevistada experta 2)

Al hablar de oportunidades (capacidades), en relación a nuestro marco teórico, nos referimos a las características y condiciones generadas por las políticas de género nacionales y locales, para garantizar que las mujeres cuenten con la posibilidad de participar e incidir en la elaboración del PLADECO. Con ello, podemos observar que este plan busca promover la participación de las mujeres a nivel general, que puedan incorporarse en espacios de toma de decisiones, que es donde existen aún déficits importantes dentro de los indicadores que miden las autonomías de las mujeres.

Respecto a lo local, el trabajo de esta institución se realiza a través de otras políticas, como por ejemplo lo desarrollado con el PMG de la SUBDERE, donde se aborda especialmente lo relativo al ámbito local y la planificación territorial. No obstante, la participación social de las mujeres en las comunas es el único indicador que muestra una brecha positiva de género, como se mostró en el marco contextual, especialmente en los territorios rurales, lo que se ha podido observar en los distintos procesos de elaboración de PLADECO en las comunas seleccionadas.

El Sistema de Equidad de Género del PMG de la SUBDERE se diseña con la encargada del PMG institucional, las jefaturas de cada unidad, funcionarias/os y la asesora de género de división, quien realiza la coordinación de este proceso. La encargada de los PMG es contraparte del MinMujeryEG, institución que a su vez, asesora y aprueba esta área de elaboración de los PMG. El seguimiento a los compromisos establecidos los realiza la asesora de género y las jefaturas de cada unidad de SUBDERE:

“...y ella (encargada PMG) tiene comunicación con el Ministerio de la Mujer y ellas dicen por ejemplo, ya no estamos para contar hombres/mujeres, necesitas tener algo más, pero se propone algo, van pasando las etapas hasta que se acuerda qué es lo mejor que se puede hacer en torno a género, pero también que sea cumplible y que no salga tanto del trabajo que hacemos generalmente” (Entrevistada experta 1)

Las acciones que se implementan a través de la generación de los indicadores del PMG, se relacionan con políticas con perspectiva de género y con transversalización. Últimamente con el énfasis entregado por el gobierno de Gabriel Boric, la indicación es contar con asesoras de género en cada Ministerio, con el fin de que se transversalice ese enfoque en la gestión pública. En este sentido, en SUBDERE se busca capacitar a funcionarias/os de los distintos niveles territoriales en perspectiva de género y que las Seremis de la Mujer y Equidad de Género participen de procesos presupuestarios regionales, donde se incorpore este enfoque, lo cual por ejemplo, podría resultar en la aprobación y financiación de iniciativas planteadas en los PLADECO.

Así también, retomar el trabajo conjunto entre SUBDERE y MinMujeryEG para promover la elaboración de PLADECO con perspectiva de género, se constituye en una acción concreta en la planificación local, siendo aún incipiente:

“Entonces por eso estamos haciendo, estamos incipiente, estamos en los inicios de retomar y eso es una de las cosas que estamos retomando con SUBDERE, para trabajar los instrumentos y recién estamos empezando a ver cómo desarrollamos, es probable o debería ser que alguien del equipo nuestro, que es la División de las Políticas de Igualdad, donde estamos todas las que trabajamos el tema intersectorial, hubiera alguien que también se dedicara al tema municipal (...) entonces debería haber una unidad dentro de nuestra División que tal vez vea los temas municipales. Por el momento, lo que estamos haciendo es levantar, viendo la posibilidad de dar orientaciones para ir yendo hacia ese camino, porque además es una instrucción de la Ministra, o sea, a la Ministra le interesa que empecemos a mirar cómo avanzamos en los temas municipales” (Entrevistada experta 2)

Las propuestas dentro de esta política buscan una mayor participación de las mujeres, pero desde un proceso más estratégico, es decir, a partir de la instalación de capacidades institucionales, se persigue la reducción de brechas. No obstante, es a través de ese ejercicio,

que se pueden generar procesos de elaboración de PLADECO donde la participación e incidencia de las mujeres, sea más favorable, dado que los recursos asociados a la aprobación de los PLADECO de este programa piloto de SUBDERE, se relacionarán con la incorporación de la perspectiva de género en los instrumentos. Con ello, es posible observar que el uso de ciertas estrategias desde los niveles centrales, permiten realizar cambios en las políticas locales, aunque se trate de organismos autónomos.

Las OMM por su lado, son dispositivos que según una de las entrevistadas expertas del MinMujeryEG, constituyen la clave para que las municipalidades promuevan el enfoque de género y el trabajo directo con las mujeres en los territorios, dándole sostenibilidad,

“tú tienes que tener un mecanismo de género al interior de un municipio, tienes que instalarlo, llámale departamento, coordinación, unidad, oficina, como quieras, da lo mismo, es tener a alguien o una unidad que se haga cargo de las temáticas de género y que sea capaz de permear las distintas líneas de trabajo del municipio y que sea capaz de permear fundamentalmente las líneas de no sé, de desarrollo social, con la línea de inversión, de elaboración de proyectos, o sea, que pueda intervenir en todos los procesos de trabajo de los municipios y paralelamente se requiere de la capacitación, traspaso de competencias a los funcionarios municipales que estén a cargo, porque ahí una persona encargada de género que además hace como cinco cosas más, no sirve sola, o sea, tienen que ser capaz de coordinar a algún representante de las líneas más prioritarias del municipio, para que en conjunto desarrollen líneas estratégicas, pasos a seguir” (Entrevistada experta 2)

En base a lo ya relatado, este Ministerio firmó el año 2015 un convenio de colaboración con la AChM para desarrollar estas instancias con asesoría experta, sin embargo, nuevamente cabe en el marco de la voluntad política de cada autoridad comunal, el énfasis y tipo de trabajo a realizar por estas oficinas.

En este caso, el diseño del dispositivo tendría como involucradas/os a actores como el Alcalde o Alcaldesa, las/os funcionarias/os municipales, Concejo y si así lo requieren, como asesoras al MinMujeryEG y/o algún otro organismo experto relacionado con la temática y dependiendo del requerimiento. Si es que esta instancia planifica su trabajo en base a un plan estratégico, éste debería ser de carácter participativo, pero también queda al arbitrio de cada comuna.

No obstante, estas coordinaciones y voluntades quedaron en un paréntesis, dado que la instalación del MinMujeryEG y el SERNAMEG trajo consecuencias internas en relación a la estructura institucional, los recursos asociados a estos cambios y también, a las prioridades de trabajo que se le dieron a cada organismo. Tal como relata una de las entrevistadas, esto mermó de cierta manera la gestión especialmente con las municipalidades, por lo que es un trabajo que debe ser retomado en su opinión,

“Entonces, qué fue lo que tomó SERNAMEG, cuando se hizo la separación, tomó la parte programática y se quedó con la asesoría de los programas con los Municipios, pero nosotras, no se creó ninguna unidad, ni hubo intención por parte de las autoridades del Ministerio de que nosotros tuviésemos algo que decir respecto del diseño de políticas públicas municipales, que es el rol que le corresponde al Ministerio, entonces ahora como parte de ese rol y que es una deuda que existe durante todo este período y períodos anteriores, es que efectivamente tratemos de ver, no este año, porque no tenemos recursos financieros ni humanos, pero ver la posibilidad de ir orientando en este minuto, para que el próximo año y los siguientes podamos desarrollar un trabajo efectivo en relación con el diseño de políticas públicas municipales y levantar mecanismos de género” (Entrevistada experta 2)

En las comunas seleccionadas, estos dispositivos, Casa de la Mujer en San Clemente y el Departamento de la Mujer en Quinta Normal, están recién en proceso de instalación, sin embargo, se encuentran trabajando conjuntamente con las mujeres de la comuna, aportando en

los procesos participativos del PLADECO y coordinando acciones para transversalizar el enfoque de género en la gestión municipal, como lo relata una de las entrevistadas,

“...el tema de educar yo lo asumo, como responsabilidad del departamento y mínimo debemos, yo debo contarles a los funcionarios y funcionarias qué significa ser un municipio feminista y la importancia de la creación del Departamento de la Mujer...entonces desde eso estamos haciendo campañas publicitarias tanto como visual o escrita y capacitaciones asociadas a temáticas, queremos terminarlas de aquí a diciembre y empezar con algunas en marzo para el mes de la mujer y de ahí lanzar hacia afuera” (Entrevistada municipal 4)

Estas funciones han dependido de las definiciones de las máximas autoridades comunales, quienes creen relevante instalar esta perspectiva a nivel interno y externo. Además, son instancias que se coordinan con los programas del SERNAMEG y se espera se posicionen como coordinadoras de las materias de género en cada comuna,

“pero la facilidad que la Alcaldesa lo tenga interiorizado y sea importante para ella, ese es el primer facilitador que tenemos nosotros, como Departamento de la Mujer, porque sabemos que tenemos el apoyo de ella y cuando se genera una iniciativa que tenga que ver con la temática, ella lo va a tener como prioridad, dentro de otras cosas también, pero yo creo que se haya formado un departamento también genera otra visión, que dejara de ser solo una oficina de información, sino una oficina de gestión y transversal, no enfocada solo en una temática, porque creemos que todas las temáticas son importantes” (Entrevistada municipal 4).

Sin embargo, a pesar de que exista la voluntad política de generar procesos transformadores en el nivel local y que los equipos funcionarios quieran replicar esa voluntad, las diferencias que tienen algunos municipios en cuanto a recursos, especialmente los de zonas

rurales, tienden a ser más escasos, lo cual constituye una desigualdad territorial que podría tener implicancias en la implementación de las políticas locales, así lo señala una de las entrevistadas,

“Mira, desde el discurso de la autoridad, la Alcaldesa siempre ha dicho que la Casa de la Mujer es su caballito de batalla, contextualmente ella lo dice así en todos los espacios, a nivel de financiamiento nos ha costado porque el municipio no es un municipio con muchos recursos y nos hubiera gustado tener más recursos para trabajar, pero nos ha tocado un equipo bien apañador²⁷ en ese sentido y se ha podido trabajar y se gestiona mucho, puedo decir que el 98% de la pega²⁸ que hacemos es gestión, entonces gestionar pa’ allá , gestionar pa’ acá, ver de qué manera podemos seguir ofreciendo servicios sin que tengamos los recursos” (Entrevistada municipal 6).

Por su parte, las gestiones realizadas por la Gobernadora Regional para el caso de San Clemente, han resultado en una alianza de suma importancia para la instalación de la Casa de la Mujer. En Empedrado también esta autoridad fue mencionada por un entrevistado, como apoyo para la futura instalación de un dispositivo similar en la comuna,

“Ahora este año está en planes construir una Casa de la Mujer y habilitar el área con equipo psicosocial, concentrar todos los programas en esa infraestructura, y quizás venga el FOSIS o el SENCE²⁹ a hacer algunas cosas en particular con las mujeres o el INDAP³⁰ que también tiene programas para mujeres, que se concentren ahí y estén dirigidos por una profesional municipal, no disperso, el tema de la salud también que lo coordine (...) con este Alcalde hubo conversaciones con la Gobernadora y ella se comprometió a financiar un proyecto de infraestructura dirigido a la mujer y quizás cómo se va a llamar, pero en esa orientación” (Entrevistado municipal 1)

²⁷ Chilenismo, significa que acompaña o apoya.

²⁸ Chilenismo, significa trabajo.

²⁹ Ambas son instituciones públicas chilenas del área de fomento productivo.

³⁰ Institución pública chilena del área de fomento productivo agrícola.

Como se observa en este caso también, los mecanismos locales de género son pensados para concentrar ahí toda la oferta programática desde los diversos sectores, que estén orientados hacia el trabajo con mujeres. En Empedrado se promueve como una instancia para implementar políticas para las mujeres, más que para transversalizar el enfoque de género a nivel municipal, sin embargo, se observa una valorización de la temática que debe ser abordada desde una unidad especializada con recursos financieros y humanos.

En Quinta Normal, una de las mujeres entrevistadas valora positivamente el trabajo de este mecanismo local de género, además del trabajo que está realizando la municipalidad en general en torno a su autodefinición como municipio feminista,

“...entonces la municipalidad le ha abierto las puertas a la mujer, hoy día las mujeres nos sentimos con la capacidad de decir ‘yo me la puedo sola’, porque hoy las concejales se andan dando vueltas en la feria, conversan con todas, ya crearon el Departamento de la Mujer donde hay una oficina donde nosotras podemos ir a pedir trabajo. Sin ir más lejos yo tuve problemas para ir a un curso, mi hijo es grande y una monitora me dijo ‘oye pero tu hijo tiene 16 años’, pero mi hijo es Sordo cachai³¹, entonces si lo dejo solo, yo tengo una cámara, si alguien toca el timbre, él aprieta un botón y va a ver a la persona, pero si la persona le habla, no va a entender lo que le está diciendo, entonces igual cuando yo planteé eso, en el Departamento de la Mujer me dijeron ‘trae a tu hijo, nosotros aquí le vamos a hacer un espacio con internet, con todo para que pueda desarrollar sus tareas’, eso antes jamás, son grandes las diferencias” (Mujer entrevistada 7, Quinta Normal)

Hasta aquí, lo revisado en las fuentes secundarias y los relatado por las personas entrevistadas de cada comuna, muestran las características de políticas de género nacionales y

³¹ Chilenismo, significa ¿sabes?, ¿entiendes?

locales. En la sección siguiente, veremos los facilitadores e inhibidores de la participación e incidencia de las mujeres, específicamente en marco de la elaboración de los PLADECO.

Como decíamos anteriormente, los énfasis que cada autoridad le dé a este mecanismo, serán más o menos transformadores para la realidad de las mujeres en las distintas comunas del país. Sí se observa que hoy es un tema relevante para la gestión municipal, pero esto también dependerá de los marcos interpretativos de las políticas públicas y de los sistemas de género subyacentes en los territorios, como señalan algunos entrevistados,

“San Clemente es una comuna inserta en un medio rural, por lo tanto, el tema de género no es tema para el caballero que vive en el campo cachai, y para la gente de acá también, y en ese sentido es complejo abordar el tema si estás inserto en un lugar donde culturalmente el tema no es tema...entonces, sí ha habido avances, se habla de feminismo, de igualdad de género, pero creo que todavía no se incorpora dentro de la política comunal y nacional la perspectiva de género” (Entrevistado municipal 3)

“entonces estamos en un nivel muy bajo, estamos en una comuna rural muy machista, patriarcal, muy terrateniente, entonces hay muchas cosas que confluyen para hacer un escenario muy difícil de trabajar el tema de género” (Entrevistada municipal 6)

Lo anterior da cuenta de las relaciones que caracterizan a los territorios, sistemas que pueden ser facilitadores u obstaculizadores de la incorporación del enfoque de género en la gestión municipal, lo cual debe llevar a planificar estratégicamente la labor de los mecanismos de género locales, dependiendo de los objetivos que se busquen a través de su instalación. No obstante, como señalaba una de las entrevistadas expertas, esta instancia es uno de los puntos más relevantes a considerar para implementar políticas de género sostenibles en el nivel local.

Finalmente, las ordenanzas de participación ciudadana no son políticas de género locales, como ya mencionamos, pero pueden constituirse como herramientas importantes si es

que se aplicase el enfoque de género a su redacción, ya que su implementación está relacionada tal como indica su nombre, a la participación de la comunidad local.

Su diseño lo realizan actores como las autoridades comunales, el COSOC y funcionarias/os municipales. No conlleva seguimiento, solamente consulta y eventualmente, modificación cuando así lo decide la autoridad. En ninguno de los casos seleccionados, cuentan con perspectiva de género, solamente se puede indicar que en Empedrado se declara de manera general que haya una participación que impulse la equidad y el acceso a oportunidades y en San Clemente y Quinta Normal, que se pueden cofinanciar con las organizaciones sociales, acciones en pos de la igualdad de género.

Con ello, se trataría de una política local que puede orientarse hacia las mujeres, pero no declaran de manera consistente la necesidad de que haya mayor participación e incidencia de las mujeres en los procesos deliberativos locales, o particularmente en la planificación territorial.

Los puntos centrales que hemos identificado en este análisis, es que las políticas de transversalización de género son, como mencionamos en nuestro marco teórico, más transformadoras, ya que intentan dar solución a las necesidades estratégicas de las mujeres. El Plan de Igualdad y las OMM, si es que se encuentran alineadas a la propuesta del SERNAM en su modelo operativo, establecen la participación de las mujeres, como una referencia fundamental para desarrollar sus iniciativas, tanto en su diseño como en su seguimiento. El PMG de género, por su parte, no considera la participación de las mujeres en su diseño ni seguimiento, porque es más bien un programa de mejoramiento de la gestión interna de la institucionalidad pública, pero sí considera acciones para que se mejore la participación e incidencia de las mujeres.

En cuanto al PMG de género, las OMM y las ordenanzas de participación, dependen de la voluntad política de las autoridades de turno, tanto nacionales como locales, para establecer compromisos reales con el desarrollo de las mujeres. Más allá del compromiso que tienen muchas funcionarias y funcionarios de los niveles centrales, regionales y locales de la administración pública, un factor predominante que hemos observado en el análisis precedente, es la importancia de la voluntad políticas para instalar estos temas, pero también para definir el marco interpretativo que tomará la política pública de género.

En los territorios locales y como menciona una de las expertas entrevistadas, para lograr incorporar la temática de género a nivel institucional, necesariamente pasa por instalar un mecanismo de género, pero con personas capacitadas en la materia y que cuenten con recursos económicos y con el apoyo de la autoridad política, para desarrollar acciones que apunten a las necesidades estratégicas de las mujeres.

La instalación de capacidades de la que se habla, dice relación no sólo con la formación de funcionarias y funcionarios, sino con procesos que consideren el diseño e implementación de planes de trabajo participativos, indicadores asociados, recursos y mejoramiento de prácticas, los cuales sean a su vez acompañados por las instituciones con conocimientos en la temática.

Lo señalado hasta acá, también se relaciona directamente con los sistemas de género de cada territorio analizado, donde se pueden observar posibilidades de generar acciones que promuevan la participación e incidencia de las mujeres, especialmente en la planificación local, pero también, obstaculizadores provenientes de las relaciones de género preponderantes en cada territorio, las que incluyen a la voluntad política de las autoridades y la resistencia que pudiesen presentar funcionarias/os de los municipios.

4.1.1. Resistencias y sostenibilidad de la incorporación del enfoque de género en las políticas nacionales y locales

Nuestra investigación busca analizar las posibles capacidades que pueden abrir las políticas de género nacionales y locales, y por otro lado, identificar los funcionamientos valorados por las mujeres, todo en el marco de los procesos de elaboración del PLADECO.

En este sentido, los procesos de diseño e implementación de estas políticas, no están exentos de resistencias a la incorporación del enfoque de género como cambio de paradigma en la planificación. Estas resistencias como han coincidido las personas entrevistadas, dicen relación con desconocimiento frente a la temática, más que a la negación de querer incorporar este tipo de análisis. Así por ejemplo, las resistencias se pueden observar tanto en el trabajo que se realiza a nivel central (ministerial, sectorial), como en el nivel local, como señalan algunas entrevistadas,

“Hay mucho prejuicio, no cachan, no es tanta resistencia por un tema ideológico, ‘ya no estamos de acuerdo con las demandas de las mujeres o con trabajar género’, no, es como una resistencia en torno a la ignorancia de no saber, entonces como no sé y como es un tema sensible, entonces no me meto, como que es desde ahí mucho y también desde esta idea de falta de mucha capacitación, acá urge el que los funcionarios y las funcionarias se capaciten en temas de género” (Entrevistada municipal 6)

“yo creo que no hay una respuesta única, pero creo que me ha tocado a mí vivirlo en esto mismo, al principio por ejemplo hay caras de gente mucho más joven que yo, ‘ya van a estar hablando con el lenguaje inclusivo, o el colega’, así como burlándose, y después cuando empiezan a entender que no es solo el lenguaje, sino que tiene que ver con las inequidades, es como una especie de formación sin querer” (Entrevistada municipal 2)

Las personas entrevistadas coinciden también, en que se trata de un proceso de instalación de capacidades que esté fundamentado en la mejora de la gestión y desde ahí, de la calidad de vida de la comunidad, lo cual también pasa por mostrar resultados frente a la desinformación, es una estrategia que una de las entrevistadas cree que funciona para convencer a los equipos,

“pero yo creo que hay personas que no lo escuchan o no creen en esto, entonces creo que es importante demostrar que puede haber una mejor, una forma más eficiente de trabajar, de distribuir recursos, no sé...ejecutar proyectos y con eso ir convenciendo a las personas, lo más importante es convencer que el trabajo se puede hacer mejor, incorporando el enfoque de género en el quehacer de una institución” (Entrevistada experta 1)

En ese sentido, las resistencias tienen su contracara, es posible generar estrategias que permitan darle sostenibilidad a esta forma de hacer políticas públicas, donde también es clave la voluntad política de las autoridades. Esa voluntad va a entregar las prioridades en el abordaje de las políticas públicas, haciendo o no relevante el enfoque de género, lo cual también se relaciona con los marcos interpretativos que orienten la gestión en o desde lo nacional a lo local,

“entonces yo creo que si se institucionaliza el área y hay más gente que se dedique al tema, sí está dentro de nuestra ley transversalizar género en todos los niveles, nacionales, regionales y locales, pero el local no lo hemos desarrollado, entonces yo creo que si se instala una línea de trabajo, no tendría por qué desinstalarse más adelante porque es parte de las líneas normales del Ministerio, ya queda instalada” (Entrevistada experta 2)

“claro cómo mantener la voluntad política, no podis decretarla, ‘ya acá es un decreto’ si no....no po, no se puede, pero para sostenerlo, queda una generación o un grupo de personas en la organización que van a seguir con eso porque además lo creen, partió como una

instrucción, 'a ver esto está de moda, qué onda', pero después cuando ya lo internalizan y suscriben, se da solo" (Entrevistada municipal 2)

Respecto de la voluntad política propiamente tal, se coincide como mencionamos, en que también es un factor relevante en la manera de comprender la forma en que se diseñará e implementará una política pública. Si no existe voluntad política, declaran las entrevistadas, las prioridades serán otras y los equipos de funcionarias y funcionarios deben continuar su labor en virtud de la definición política de la autoridad de turno,

"...en qué sentido se diluyó, en la medida en que no era una prioridad, entonces esto no se hacía con el foco en género, como ahora, seguía estando en los términos de referencia, eso sí estaba, pero no era una prioridad, hoy en día es una prioridad, por lo tanto, nosotros como equipos técnicos tenemos que hacernos cargo de esa pedida y empezar a intencionar que estas cosas ocurran" (Entrevistada experta 3)

"Sí...yo te diría dos cosas, uno es voluntad política de todas maneras, porque no solamente para este tema, la voluntad política es fundamental en todo, en todo lo que nosotros hacemos. Nuestro rol fundamental es transversalizar el género en todas las políticas públicas municipales, regionales, nacionales, sectoriales y eso sólo se consigue con voluntad política, como primer paso, entonces cuando no hay una voluntad política de avanzar en los temas municipales, la cosa se va quedando un poco atascada" (Entrevistada experta 2)

Además, se cree que una estrategia importante en este sentido, es empoderar a la comunidad con el fin de que posteriormente pueda exigir a las autoridades que estos temas queden instalados y no sean cambiados en función de lo que va definiendo una autoridad u otra. El trabajo con la comunidad entonces es clave, para generar presión en caso que los énfasis cambien o se diluyan las iniciativas trabajadas anteriormente por otras administraciones de gobierno.

La participación de las mujeres en particular en los procesos de elaboración de PLADECO, se valora como de gran importancia y se observa que sus opiniones vertidas abordan de una manera diferenciada su relación con el territorio, donde aportan desde una visión que va más allá de sus propios hogares, tienen una visión más comunitaria,

“yo tengo una idea que quizás es media romántica, pero finalmente ellas pueden visualizar otras necesidades, otros lineamientos que no necesariamente están establecidos si es que ellas no estuvieran y lo otro es que esta es una opinión muy personal, son más comunitarias para pensar el desarrollo, por lo tanto, es otra la mirada y otro el alcance que le dan a la planificación, cuando tú le preguntas a otros actores a veces tienen la opinión como de saliendo de mi casa las necesidades más próximas, las mujeres por lo general, como tienen otra orientación, visualizan desde el adulto mayor hasta el niño, o sea, su mirada de desarrollo es otra, por lo tanto, creo que es mucho más integral. Hay cosas que a otros actores se les escapan por esa mirada mucho más cortoplacista” (Entrevistada experta 3)

“yo creo que primero, ser visibilizadas, como que fue algo super importante que se hablara del tema de las mujeres, como sacar esta idea de que cuando la mujer aparece en el PLADECO solamente es en torno a los índices de VIF, (...) es como nosotras tenemos mucho más que decir que solamente mi pareja me pega, entonces acá hay historias de mujeres que están en roles de cuidado, hay mujeres emprendedoras, hay mujeres de distintas realidades socioeconómicas, que conviven en comunidad, que generan redes de asociatividad super grandes, muchas que tienen que ver con temas de la defensa medioambiental, que le da sentido e identidad a la comuna” (Entrevistada municipal 6).

Las opiniones vertidas dan cuenta de que las resistencias a la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas, pasa por la voluntad política de las autoridades de turno, sean estas nacionales o locales. El no contar con esta voluntad, incide en que el diseño y la

implementación de las políticas tampoco aborde la variable de género y por lo tanto, tengan un cariz neutro.

En ese sentido, funcionarias y funcionarios del nivel nacional y local, no cuentan con muchas herramientas para contradecir los énfasis que propongan las autoridades, sin embargo, sí identifican estrategias posibles para dar sostenibilidad a la incorporación del enfoque de género en la gestión pública, y con ello, en lo posible promover procesos de transversalización.

Así, una de las estrategias relevantes es la instalación de capacidades en los equipos municipales y nacionales, donde se conforme en una práctica constante y no tenga que depender de la voluntad política solamente. Para ello, también es fundamental, mostrar con evidencias la necesidad de contar con análisis de género y así cerrar brechas de participación e incidencia de las mujeres en procesos como el PLADECO, aunque no sea parte de la normativa el que se incorpore ese tipo de análisis.

Las características de los procesos de participación desarrollados en los PLADECO de cada comuna seleccionada y las propuestas que realizan las mujeres y que conforman sus niveles de bienestar, serán presentados a continuación.

4.2. Los funcionamientos valorados por las mujeres, promovidos desde los procesos participativos del PLADECO: Comunas seleccionadas.

4.2.1. PLADECO 2020-2024 comuna de Empedrado

Podemos observar en primer lugar, que este proceso de elaboración fue liderado por el municipio, en particular por el equipo profesional de SECPLAC. Un entrevistado menciona que se optó por esta alternativa, omitiendo el trabajo con una consultora externa, porque podrían así apropiarse mejor del proceso y de sus resultados, con lo que desarrollaron un trabajo interno y hacia la comunidad para construir el diagnóstico territorial y la imagen objetivo. También

destaca el entrevistado, que la municipalidad es la única institución gubernamental de la comuna, además de Carabineros y una pequeña oficina de Registro Civil y que es la mayor generadora de empleo, junto a algunas medianas empresas.

Las metodologías utilizadas fueron consensuadas entre el equipo SECPLAC que ya contaba con experiencia en la materia, utilizando el manual de la SUBDERE-CEPAL y organizándose con el Departamento de Organizaciones Comunitarias para la convocatoria y desarrollo de talleres con las organizaciones sociales, además de ser apoyados por el equipo profesional del programa Servicio País de FUSUPO.

Se trata de un proceso realizado en período de confinamiento por la emergencia sanitaria, con lo que algunos talleres fueron virtuales y otros presenciales cuidando el aforo, por ello la participación disminuyó a un 60% de lo que estaban habituados. Un equipo de la municipalidad decidió acudir a los lugares y horarios de reunión de las organizaciones, antes que imponérselos. También se desarrolló una metodología para que todas las personas tuvieran la posibilidad de señalar sus propuestas, contando con apoyo para la escritura de tarjetas, considerando la alta tasa de analfabetismo de la población, y para que el peso de la opinión fuera igualitario entre todos quienes participaron de los talleres, mostrando una preocupación y conocimiento desde el municipio sobre las características de la población.

Las participantes de estos talleres de diagnóstico fueron en su mayoría mujeres, alrededor del 70% del total, sin embargo, la cantidad de personas que asistieron a los talleres disminuyó, pudiendo convocar a la mitad de quienes asistían en procesos desarrollados previamente. En el sector urbano se realizaron 6 talleres y la zona rural se dividió en norte y sur, realizando 5 talleres en total.

Por otro lado, no se realizaron otras instancias con instituciones sectoriales como se había hecho en el PLADECO anterior, por el mismo contexto de emergencia. En esa instancia

comenta un entrevistado, fueron felicitados por la propuesta, pues pudieron identificar la percepción que se tenía desde fuera de la comuna y la proyección de desarrollo que se le avizoraba.

Así, los actores involucrados en la elaboración de este diagnóstico, son principalmente vecinas y vecinos de la comuna, dirigentes/es sociales, funcionarias/os y trabajadoras/es de la salud y educación municipales.

A modo general y considerando la sistematización de resultados surgidos de estos talleres participativos, las problemáticas se categorizan por el equipo municipal en grandes áreas de desarrollo, entre ellas, infraestructura pública, educación, cultura y deportes, fomento productivo y turismo, salud y medio ambiente, participación ciudadana, seguridad pública y otros.

En el resumen de opiniones vertidas, se pueden observar los principales porcentajes en el mejoramiento de accesos viales, construcción de un nuevo centro de salud familiar, mejorar la conectividad digital, diversificar las carreras técnicas en los establecimientos educacionales, instalar servicios financieros, fomentar el turismo y las fiestas tradicionales, fomentar el reciclaje, prevenir el consumo de drogas y alcohol y realizar una mayor fiscalización por parte de carabineros.

Una de las entrevistadas, recuerda que los problemas se relacionaban principalmente con el desarrollo vial de los sectores más alejados del centro urbano,

“la mayoría es la mala condición de los caminos rurales, y los accesos son pésimos para entrar a los sectores rurales, sobre todo donde yo vivo donde hay harto³² adulto mayor, y en invierno cuando empiezan las lluvias, ahí es otro tema porque los caminos quedan

³² Chilenismo, significa bastante, mucho.

intransitables, eso lo dije muchas veces yo, pero no ha habido todavía una respuesta” (Mujer entrevistada 1)

Como menciona un entrevistado municipal, la metodología utilizada permitió diferenciar las demandas de la población rural de la urbana, observando que al parecer se trató de una buena forma de identificar necesidades por territorio, sin embargo, no se observan de manera diferenciada las necesidades por género,

“...por ejemplo, hay áreas muy marcadas de diferencia de prioridades entre la gente rural y urbana, por ejemplo, las zonas rurales las principales preocupaciones de la gente era el mejoramiento vial, de los caminos, la señal de celular...las horas de atención de salud porque ellos llegaban tarde al CESFAM, no podían llegar a primera hora como los de la zona urbana, así en cambio, las personas de la zona urbana la prioridad era la educación, las actividades recreativas como prioridad, porque ya tenían resuelto el tema del transporte, de la salud, entonces no mezclamos, no sé si fue un error o algo positivo, pero no mezclamos personas de la zona rural con urbana” (Entrevistado municipal 1)

Una de las mujeres participantes del proceso, también valora la metodología utilizada para la consulta, diferenciando su experiencia en un proceso anterior de elaboración de PLADECOS:

“Mejor ahora, porque anteriormente nos juntaban a todos en Empedrado en la Casa de la Cultura o el Salón Municipal y nos juntábamos mucha gente y las opiniones...yo...como comunidad no nos sentíamos representados, porque se veía siempre lo del pueblo y los campos quedábamos en el aire, entonces no nos priorizaban en actividades y ahora de esta otra forma, sí, nosotros sabemos que vamos a ser beneficiados y que las autoridades sí nos toman en consideración para las necesidades, claro que no en un cien por ciento, pero mejor es algo que nada” (Mujer participante 2, Empedrado)

Por su parte, con funcionarias/os municipales se realizó un análisis FODA, en el que se pudieron observar también las fortalezas de la comuna, entre los aspectos mencionados se encuentra que Empedrado es una comuna segura para vivir, que existe fácil acceso a los servicios públicos, que existen potencialidades para el fomento productivo, principalmente del rubro turístico.

Los resultados de estas consultas en tanto, se plasman en diversas iniciativas como apoyo al asociativismo productivo, fortalecimiento de la oficina municipal de intermediación laboral, elaboración de un plan de desarrollo turístico, habilitar ferias de productores locales, construcción de un centro cívico cultural, elaboración del plan regulador, creación de un consejo ambiental comunal, desarrollo de programas y eventos deportivos, plan de salud que considere la evolución poblacional y sus características, creación de un consejo de salud y educación que aborde temas de prevención y tratamiento de consumo problemático de sustancias y prevención de violencia intrafamiliar, implementación de un programa de atención prioritaria de salud para adultos mayores y población rural, programa de rescate del patrimonio material e inmaterial, entre otros.

En cuanto a las organizaciones sociales, se plantea promover capacitaciones para dirigencias, creación de un programa de planificación participativa, capacitación de funcionarias/os municipales en temas de participación ciudadana, planes comunitarios de inversión participativa en obras civiles y equipamientos y actualizar la estructura orgánica municipal para adecuar la atención a la comunidad según grupos etarios y vulnerabilidad social.

Se observa así, que el proceso participativo de diagnóstico comunal, recogió la opinión de la comunidad y fueron acogidas en la matriz de proyectos en el PLADECO. Se hizo un esfuerzo importante en la convocatoria, por parte del equipo municipal, sin embargo, el confinamiento tuvo efectos en la cantidad de personas que se logró que asistiera.

Por su parte, no fue una estrategia municipal que participaran ampliamente las mujeres en estos talleres, pero son ellas quienes más asisten a estas instancias, especialmente en zonas urbanas y con quienes más se relaciona directamente el municipio, a pesar que la temática de género no es un tema priorizado institucionalmente ni en el PLADECO en particular.

Un entrevistado señala a partir de eso que, *“Las organizaciones en forma permanente están más centradas en las mujeres, ellas se preocupan más de la situación comunitaria, de los proyectos que tienen una incidencia ‘más allá de mi casa’, sino del barrio, del sector, están preocupadas del tema de la salud, la educación y como somos una comuna eminentemente rural y éramos forestal hasta el incendio del 2017, la actividad forestal es normalmente ejecutada por hombres, entonces llegan el día sábado y no están tal vez tan dispuestos a participar mucho en reuniones”* (Entrevistado municipal 1).

Es así que en esta comuna, la participación social de las mujeres es amplia, incluso mayor que la de los varones, observándose también en esta instancia de elaboración del PLADECO. Sin embargo, el problema está en su acceso al mercado laboral, donde al estar enfocado al área forestal, se trata de un trabajo altamente masculinizado. Por lo tanto, las actividades a las que pueden acceder las mujeres son de carácter no calificado o semicalificado.

En cuanto al seguimiento de las iniciativas del PLADECO, el documento no lo muestra y al consultar en entrevista, se menciona que no se realiza, excepto una vez por año para ver la cantidad de proyectos que fueron financiados especialmente con recursos externos, que además, no siempre se adecúan a las prioridades del municipio. Esta es una de las observaciones que hacen los municipios frente a su posibilidad de generar acciones con recursos propios que son la menor cantidad, y todos los recursos que tienen que allegar, especialmente los que son más pequeños y de zonas apartadas.

En este sentido, algunas entrevistadas manifiestan realizar seguimiento a las propuestas hechas en reuniones con las autoridades o funcionarias/os municipales o a través de la consulta a sus dirigencias, sin embargo, ven que aún no hay soluciones a sus demandas,

“Mire, cada vez que uno va a ese tipo de charlas, uno va con hartas ideas, ellos también están muy preocupados recibiendo todas las temáticas, pero que a medida que pasa el tiempo, uno ve que no sirve de nada po, fue como una pérdida de tiempo ir a esas reuniones porque no encontramos muchas soluciones, pero cuando me invitan sigo yendo, porque ahí uno sigue como reclamando estas cosas, para ver si en algún momento dan solución” (Mujer entrevistada 3, Empedrado)

Por otro lado se valora la buena disposición desde la municipalidad para entregar respuestas, aunque estas no sean favorables, así lo señala otra de las entrevistadas,

“Sí...eh...lo bueno que he encontrado últimamente es que ya no están tan mentirosos, porque los políticos son demasiado mentirosos, entonces ahora nos dicen ‘no, no podemos, las máquinas están malas, así que no sé en cuánto tiempo vamos a poder’, o ‘no, no hay recursos’ o ‘no, postule a este proyecto, hágalo de esta y esta forma’, antes decían ‘sí, sí, sí’ y después no aparecían nunca, entonces eso molesta” (Mujer entrevistada 2, Empedrado)

En relación a lo anterior, como señalamos en el marco contextual, gran cantidad de municipalidades no cuentan con una relación entre sus PLADECO y sus presupuestos municipales por la razón mencionada. En el caso de Empedrado, un entrevistado nos manifiesta al respecto,

“porque el 100% del presupuesto municipal financia las actividades de operación y educación y salud, entonces queda cero pesos para inversión. Se podría decir que el 99% que se ejecuta en la comuna, desde un basurero hasta un estadio, se hace con recursos del gobierno central o regional, todo proyecto, incluso hasta los vehículos son proyectos hoy día, o sea, tú

vas al presupuesto nuestro y hay inversión porque son las platas que vienen de afuera, pero con recursos propios es cercano a cero (...) considerando que toda la inversión es externa y esto es como una ruleta rusa, tú puedes postular a diez proyectos y te pueden aprobar los diez o ninguno, no es como cuando tienes recursos propios y dices 'ya para el próximo año tenemos 500 millones y vamos a distribuir 50 en esta área de proyectos de adulto mayor, de equidad de género, de actividad vial', aquí no po', aquí postulai, postulai y no sabes si el sector centralizado te aprueba el que tú tienes priorizado, porque ellos aprueban de acuerdo a las políticas públicas nacionales o regionales y no de acuerdo a los objetivos comunales”
(Entrevistado municipal 1)

Como se observa, las características de los territorios y los marcos interpretativos en este caso particular del PLADECO, son disímiles entre la comuna de Empedrado y las instituciones regionales y nacionales. La capacidad de gestión para dar respuesta a las necesidades de la población comunal, dependen también entre otros factores, de los presupuestos que puedan obtener las municipalidades para concretar soluciones, que previamente fueron trabajadas con la comunidad en procesos como el PLADECO, situación que puede generar resistencias a participar a futuro en instancias de esta índole, si es que la comunidad no observa resultados concretos a sus necesidades, así como relatan algunas entrevistadas,

“Solamente aprovechar que las autoridades que son las que nos citan a estas reuniones, traten de dar soluciones porque la gente se está cansando y cada vez hay menos participación, la gente no quiere participar más de esos talleres, que son una pérdida de tiempo, ha ido bajando la participación porque no hay soluciones” (Mujer entrevistada 3, Empedrado)

“Yo me acuerdo que peleábamos en esos temas y no se han visto soluciones, en los problemas de salud es lo mismo de siempre, no hay horas para ir al médico, que se retrasaban

los exámenes, que se pierden, eso sigue tal cual. Esperamos que todo mejore por la gente de la comuna” (Mujer entrevistada 1, Empedrado)

En esta comuna, la relevancia de la opinión de las mujeres es considerada, pero se constata una participación más menos homogénea de ciertos grupos de mujeres y que no habría análisis de género en el PLADECO ni en otros procesos de planificación, debido a los recursos escasos con los que cuentan este tipo de municipios pequeños, como recursos humanos, financieros y de tiempo,

“Nosotros debiéramos encerrarnos un día completo con ellas, trabajar, uno habla del tema de la mujer, pero con la comunidad en general, la mujer adulta mayor, la mujer joven, la mujer mamá, no mamá, con la diversidad, porque uno habla mucho el concepto de género, pero también dentro de ese concepto de género llegan puras de cierto grupo de edad, visión de la vida, entonces esa situación también es un problema de equilibrio dentro de cada uno de los géneros, entonces eso también atenta contra el buen resultado de lo que queremos, cómo podemos saber efectivamente lo que la comunidad por género quiere, debiera ser obligación legal dentro de las normas que el análisis de participación ciudadana dentro de los planes de desarrollo de cualquier tipo, turístico, del plan de desarrollo comunal, de cultura, profundizara mucho más el trabajo con la comunidad, pero con más tiempo y volver, tres, cuatro, cinco reuniones, el tema que los equipos municipales no existen, cada uno está desesperado haciendo el programa que le mandó el gobierno central o regional” (Entrevistado municipal 1).

Según el entrevistado, no habrían resistencias ni estrategias necesarias a implementar para asegurar la participación de las mujeres en estos procesos, ya que son ellas quienes más participan, mostrando una brecha positiva al respecto. La pregunta cabe en cuanto al análisis de género posible de realizar en el diseño e implementación de políticas locales y es donde el

entrevistado también observa falencias para mantener un trabajo más sostenido con la comunidad.

En base a lo anterior, podemos identificar que la participación social de las mujeres de la comuna en la elaboración del PLADECO es bastante alta, en relación con la participación masculina. Además, es el mismo municipio que percibe una relación más directa con las dirigentas sociales.

Tal como se presentó, las necesidades de la población fueron planteadas en el documento PLADECO, donde se diferenciaron las demandas de las zonas rurales respecto de las urbanas y con ello, fue posible identificar diferencias en relación a la priorización que las personas que participaron del proceso, hicieron con respecto a sus territorios, dando cuenta de necesidades más primarias en el caso de las zonas rurales, como las falencias en la conectividad y sus externalidades, lo cual fue refrendado por las mujeres entrevistadas.

Se trataría entonces, de una práctica con incorporación de la opinión de las mujeres en el PLADECO, dada su alta participación en este proceso y también como dirigentas, lo cual las lleva a representar las necesidades de los territorios de los cuales provienen. Según lo relataron, ellas persisten en el seguimiento de estas propuestas, para poder llevar información luego hacia sus comunidades, aunque el municipio no definió un espacio de monitoreo de las iniciativas del PLADECO.

En este sentido, considerando estas falencias y la no incorporación de un análisis de género en el documento, proponemos a este caso como una práctica potencialmente virtuosa, por contener algunos aspectos inhibidores para el ejercicio de la agencia de las mujeres, desde el posicionamiento del municipio, como sus marcos interpretativos en relación a las políticas de género y la voluntad política de su máxima autoridad, ambos aspectos que habrían podido

potenciar la alta participación social de las mujeres, teniendo en cuenta que las opiniones de ellas están plasmadas en su PLADECO.

4.2.2. PLADECO 2022-2025 comuna de San Clemente.

Al tratarse también de un proceso realizado en el contexto de emergencia sanitaria, se desarrollaron 28 talleres de participación ciudadana, donde participaron 372 personas, de las cuales un 65,9% corresponde a mujeres y 34,1% a varones. Se trabajó en la identificación de aspectos positivos, necesidades e imagen futura de la comuna en diversos ámbitos, como desarrollo territorial, medio ambiente, educación, salud, desarrollo social, desarrollo económico y desarrollo institucional. Toda esta información fue sistematizada en una planilla, refiriendo género y territorios urbanos o rurales.

Se menciona por los entrevistados, que en un comienzo hubo problemas con la consultora a cargo del proceso, pues no consideraban el enfoque de género en el PLADECO, situación que llevó a readecuar ciertos talleres y modificar las formas de presentación de resultados, obteniendo los cambios requeridos, pero no tal cual lo habrían deseado,

“entonces ahí la Casa de la Mujer como programa no estuvo visto que desde un principio se involucrara en el PLADECO, sino que pasamos después a ser un ente más que nada revisor de que el apartado de la parte de mujer estuviera puesta y yo dije ‘no, no puedo revisar sólo lo que es mujer si esto quieren que tenga perspectiva de género, necesito revisar todo el documento y acá les falta mucho’, por ejemplo, cuando aquí hablamos de espacios públicos, por qué no se habla de espacios públicos con perspectiva de género, en torno a que hay sectores, porque cuando uno analizaba las conversaciones en los focus, sí aparecía la problemática, pero en el documento no, porque quienes levantaban las alertas en los focus de que en los sectores tenemos mala luminaria, que hay zonas peligrosas, que es peligroso esperar

la micro en el paradero, eran las mujeres, pero no se asociaba después en el PLADECO que eso tenía que ver con un tema de género” (Entrevistada municipal 5)

También se tuvieron que establecer algunos parámetros que aseguraran la participación de las mujeres en el proceso, considerando sus labores de cuidado y los horarios más adecuados para que pudiesen asistir, así lo menciona también la entrevistada,

“entonces esa fue otra de las cosas que les planteé, porque la mayoría de los focus se hacían en la tarde y yo les decía que las actividades tienen que ser en la mañana, porque las mujeres en la mañana tienen a sus hijas o hijos en el colegio, si no, no pueden participar si los niños están en la casa, entonces si uno está haciendo un trabajo con perspectiva de género, lo primero es asegurar la participación de las mujeres y si uno no considera los roles de cuidado, no puede asegurar su participación” (Entrevistada municipal 5)

Puede observarse en la redacción del documento, que dentro de los grupos sociales vulnerables, fueron catalogados por la consultora a los adultos mayores, niños, niñas y adolescentes y mujeres, no obstante, sí se realizó un análisis posterior por género, dando cuenta de diferencias en las menciones referidas a determinados temas de importancia para mujeres y hombres.

En los talleres vinculados al área mujer (así fue calificado), se identifica la necesidad de reforzar la respuesta institucional frente a casos de violencia de género, como programas de prevención o una casa de acogida, considerando que el centro de la mujer más cercano se encuentra en la ciudad de Talca. Existe un incremento del 21,2% de casos de violencia de género desde el año 2017 al 2020 en la comuna, según cifras de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

En este sentido, se observa como una oportunidad, la creación de la Casa de la Mujer, inaugurada el año 2022, como fortalecimiento del área de desarrollo social.

Tanto en el área urbana como rural, participaron mayoritariamente mujeres en los talleres ciudadanos. Por cantidad de menciones, en los aspectos positivos de la comuna, problemas y necesidades e imagen futura, la mayoría también fueron emitidas por mujeres. Es así como en las áreas urbanas, las mujeres identificaron como uno de los puntos críticos el eje de seguridad, pues se sienten más expuestas a situaciones de riesgo, donde aumentaron los casos de violencia de género y mencionaron la escasez de fuerzas policiales. Por su parte, los hombres destacaron en sus menciones, como aspectos positivos y negativos la calidad de caminos, calles y veredas. Ambos grupos consideraron que la seguridad y la gestión del tránsito, son deficientes.

En las áreas rurales, por la convivencia con el medio, las mujeres mencionaron dentro de los aspectos positivos, negativos e imagen futura, a los recursos naturales, lo cual no fue mencionado por los varones.

Los problemas más mencionados en general, dicen relación con temáticas como gestión de tránsito, seguridad, recursos naturales, flora y fauna, calles, caminos y veredas, electricidad y luminarias, conectividad, fomento productivo, infraestructura y equipamiento de salud, gestión municipal y ordenamiento territorial. Se especifican por ejemplo, en el taller referido a Género, la falta de oportunidades para emprendedoras locales, especialmente las que recién están comenzando, la policía no atiende llamados de urgencia relativos a VIF, se deben recuperar espacios públicos con poca iluminación porque representan peligros para las mujeres, falta de trabajo preventivo en el área de violencia de género, analfabetismo en las mujeres residentes en zonas rurales y la escasa seguridad laboral en caso de que las trabajadoras a honorarios del municipio se embaracen. Una de las entrevistadas, menciona al respecto,

“...empezaron a salir muchos temas que no habían salido obviamente en los otros focus y que plantearon alertas acerca del fortalecimiento del emprendimiento femenino, la importancia sobre los roles de cuidado, de lo que tiene que ver con fortalecer el aparato

institucional a través del gobierno o con el municipio, de todo lo que tiene que ver con red de apoyo a las mujeres en general, porque acá está totalmente en pañales en la comuna de San Clemente” (Entrevistada municipal 5)

Luego de este diagnóstico, la misión institucional de la municipalidad, quedó construida como promotora del desarrollo equitativo de comunidades, donde la gestión posicione al territorio procurando que su desarrollo sea sustentable, inclusivo y con enfoque de género. Esta misión considera entonces los requerimientos que hiciera la máxima autoridad comunal, lo cual fue considerado también dentro de las bases de licitación del PLADECO y el posterior trabajo realizado por funcionarias/os municipales, que instaron a que el documento final contuviera aspectos de género.

La cartera de proyectos por su parte, considera las necesidades planteadas por la comunidad en los talleres participativos, por ejemplo, lo planteado por las mujeres sobre el mejoramiento de los espacios públicos para hacerlos más seguros; generar una política de emprendimiento local con participación de distintas unidades municipales; un programa de inserción laboral y desarrollo de competencias orientado a mujeres; un diseño de programa de atención a víctimas de VIF; creación de una red de emprendedoras rurales para potenciar la asociatividad, el emprendimiento y el rescate patrimonial; desarrollar un programa de difusión de la igualdad de género en el nivel interno municipal; habilitación de un espacio de comercialización de la artesanía con enfoque de género; programas deportivos orientados a mujeres y a niños, niñas y jóvenes; programa de capacitación al cuerpo docente en afectividad, sexualidad y género; alfabetización digital de personas adultas; entre otras.

Una de las iniciativas que destaca es la elaboración de un estudio de género con enfoque territorial que muestre brechas de género en la comuna, para generar un plan local de equidad de género que tenga incidencia en los instrumentos de planificación.

Puede observarse así, que se logra incorporar el enfoque de género en las iniciativas locales y que la opinión de las mujeres y sus necesidades se encuentran reflejadas en la matriz de proyectos de este PLADECO. La voluntad política, el trabajo constante de funcionarias/os municipales a cargo de este proceso y la participación de las mujeres y de la comunidad en general, dan cuenta de la posibilidad de construir instrumentos que pueden generar cambios sustantivos en las comunas. Sin embargo, esto debe ser concretado con recursos y con un seguimiento desde la comunidad, para la rendición de cuentas,

“Lo veo difícil, porque...muchas lucas...a no ser que sea un programa incorporado que cueste un millón de pesos al año, ahí la muni puede solventar eso, pero que la muni se meta la mano al bolsillo y gaste 10 millones de pesos de su presupuesto, es super complicado”
(Entrevistado municipal 3)

En ese sentido es que al igual que el caso de Empedrado, el presupuesto municipal dista de relacionarse directamente con el presupuesto de la matriz de proyectos del PLADECO, debido a que se trata de municipios pequeños con escasos recursos, cuya dependencia del financiamiento externo es mayor. De aquí debe resultar la capacidad institucional y política del municipio para allegar los recursos necesarios.

Respecto a la etapa de seguimiento de las iniciativas propuestas, uno de los entrevistados nos señaló que contarán con un espacio en la página web municipal para que la comunidad pueda realizar el seguimiento. Para el caso de Empedrado, tampoco se realiza un seguimiento constante, como habíamos señalado, solamente una vez al año se revisan los avances por la SECPLAC.

La cuenta pública de las autoridades y el trabajo constante con el COSOC y sus bases, también debieran dar cuenta de los avances de la matriz de proyectos, con el fin de que la comunidad también se vea involucrada en esta etapa, la que según nuestro marco contextual,

muestra que tiene falencias en su aspecto participativo. Aquí además, una de las entrevistadas de SUBDERE señala que ellos como institución tampoco realizan un seguimiento a esta etapa en las comunas, sino más bien, el proceso de acompañamiento a los municipios se cierra con la entrega del documento del PLADECOS aprobado.

Según lo presentado hasta acá, al igual que en la comuna de Empedrado, existe una alta participación social de las mujeres, superando ampliamente a la de los varones. Sus opiniones también han sido incorporadas al documento PLADECOS y son consideradas en la matriz de proyectos, relacionándose tanto con necesidades más tangibles como otras, relativas a una mayor generación de oportunidades y de seguridad en los espacios públicos, a modo de ejemplo.

Se trata de un proceso participativo que incorpora el enfoque de género, gracias a la voluntad política de la alcaldesa y a las personas que estuvieron realizando la tarea de contrapartes municipales de la consultora a cargo. Esta negociación, no exenta de dificultades, permitió realizar los cambios requeridos e instalar propuestas muy interesantes en la matriz de proyectos. No obstante, la etapa de seguimiento de las iniciativas, sólo dispone de un espacio en la página web del municipio para realizarlo, según relató un entrevistado.

Esta etapa de seguimiento no es posible de verificar, dado que se conformó fuera del período de trabajo de campo de esta investigación. Con todo lo anterior, consideramos a este caso como una práctica virtuosa en cuanto al análisis de género realizado, solamente podría ser un inhibidor de la agencia de la comunidad, y en particular de las mujeres de la comuna, si es que no se realiza un seguimiento sistemático a las propuestas y no se alcanzan los recursos para llevarlas a cabo. Es debido recordar, que en el caso de Empedrado, esta es una de las causas que las mujeres observan como falencia que provocaría la disminución en la participación social y en la credibilidad de las autoridades y la gestión municipal.

4.2.3. PLADECO 2022-2025 comuna de Quinta Normal

Como ya habíamos mencionado, para el caso de esta comuna, se mostrarán los resultados en función del documento de diagnóstico e imagen futura de Quinta Normal, ya que el PLADECO aún se encuentra en proceso de elaboración. La matriz de proyectos, por lo tanto, no se verá reflejada en estos resultados, no obstante nos parece importante considerar este caso, pues se declara como un PLADECO feminista, impulsado así desde la máxima autoridad de la comuna y siendo identificado como una buena práctica por la SUBDERE.

Para el proceso participativo que fue abierto a la comunidad, se desarrollaron 29 talleres, 13 de ellos fueron de carácter territorial y en 16 se trataron temáticas específicas, a saber, funcionarios municipales, pueblos originarios, COSOC, Concejo Municipal, niños y niñas de 7mo y 8vo año de educación básica, jóvenes de 3ero y 4to año de educación media, agentes económicos locales, mujeres y diversidad de género, adultos mayores e inclusión, cultura, patrimonio y memoria, deporte, medio ambiente, comités de vivienda y allegados, personas con discapacidad, seguridad y migrantes.

En primera instancia se realizó un encuadre de lo que se trataba un PLADECO, sus etapas y ámbitos de trabajo, para luego analizar conjuntamente sobre los aspectos positivos, negativos e imagen comunal futura. La participación en estos talleres fue de un total de 540 personas, de las cuales el 65,2% fueron mujeres, 34,4% hombres y 0,4% se identificó no binario. Los talleres con mayor convocatoria fueron los de funcionarias/os municipales y los de jóvenes de 3ero y 4to medio.

Como mencionamos, se trata de un PLADECO feminista, por lo que la municipalidad instó a la consultora a que se encuadrara dentro de ese marco conceptual, es así como detalla el proceso una de las entrevistadas,

“...entonces por ejemplo, la consultora que está haciendo el PLADECO, en la reunión número 1 de conocerse y ver qué estaba proponiendo en su metodología y en los plazos y en participación y todo ello, lo primero que le preguntamos a la consultora es qué iban a entender como perspectiva de género, entonces la consultora nos dice ‘vamos a hacer revisión de fuentes secundarias y vamos a hacer encuestas a mujeres y vamos a poner...’, pero yo le digo, ‘ya pero dónde está la inclusión de género, vamos a preguntar si es hombre, mujer o no sabe no responde’, entonces le digo ‘a ver, vamos a tener que partir de más atrás’ le digo yo, ‘porque no existen sólo dos géneros, entonces partamos por ello’. ‘Perspectiva de género no significa que vas a preguntar o vas a hacer algo para las mujeres, estamos hablando que distintas minorías que han sido invisibilizadas en estos diagnósticos, sea para construir un PLADECO o para construir cualquier programa o proyecto, entonces tenemos que partir de más atrás y lo que nosotros más queremos es que en el diagnóstico de este PLADECO se integren todos aquellos y aquellas que no se les pide la opinión para nada’” (Entrevistada municipal 2)

Es así que se comienza a elaborar un trabajo conjunto para que el resultado del PLADECO fuese el requerido por el municipio, donde sus bases de licitación hablan de incorporar perspectiva de género, sin embargo, al parecer la consultora no tuvo los mismos inconvenientes en adscribir a estas ideas, como fue en el caso de San Clemente, dado que se trabajó con la misma empresa. A modo de ejemplo, la entrevistada nos da cuenta de lo sucedido en el transcurrir de la etapa de diagnóstico,

“Hicimos talleres con mujeres emprendedoras, también con cuidadoras y cuidadores de personas postradas, eso es primera vez que la consultora lo hacía en sus años de experiencia de PLADECO y otros instrumentos y fue una experiencia bastante fuerte y positiva al mismo tiempo, tanto para nosotros como equipo municipal, como para la consultora y los propios vecinos y vecinas, hicimos un taller vía zoom y estaban los funcionarios municipales en los hogares de estas personas que su único objetivo es ver cuándo se van a morir, entonces

invitarlos a soñar a 4 u 8 años los descolocó completamente y quedaron muy entusiasmados en seguir trabajando otros temas porque fue bien especial ese taller (...), o sea, salimos del típico taller territorial con la presidenta o el presidente de junta de vecinos, salimos de esa lógica, rompimos todo (...) entonces dentro de lo que es la planificación municipal en Quinta Normal, a mi juicio, que he trabajado en otras municipalidades, está dando un bonito ejemplo a replicar para ver cómo se construye en estas planificaciones con estos instrumentos, el enfoque feminista" (Entrevistada municipal 2)

En base a la experiencia de una de las mujeres entrevistadas, ella recuerda su participación en los talleres de diagnóstico relatando lo siguiente,

"...habían distintas áreas de las cuales podíamos participar, educación, obras viales, área recreativa, pero en todas esas áreas nos reunimos en grupos y comenzamos a trabajar identificando cuáles eran las problemáticas, porque la idea era también identificar los sectores (...) entonces mezclaron por sectores, hicieron el típico 1, 2, 3, 4 y ahí fuimos, porque claro todas queríamos quedar juntas las de la agrupación [risas], pero sabís que yo lo encontré bien constructivo, porque por ejemplo, una personas reclamaban por la gente en situación de calle, lo que pasa es que para el sector del río Mapocho estaba la entrada al Hospital Félix Bulnes, entonces en el hall de entrada del hospital como ahora se trasladó a Cerro Navia, cerraron ahí y las personas en condición de calle se tomaron todo el hall del hospital, entonces la gente no puede transitar por ahí en la noche, porque aparte que está lleno de indigentes, hay delincuentes, drogadictos, entonces qué es lo que pasa, yo por ejemplo soy de otro sector, vivo cerca, caminando son quince minutos de mi casa al hospital, pero yo no transito por ahí, entonces yo no tenía idea de esta realidad" (Mujer entrevistada 7, Quinta Normal)

En relación a lo señalado en el documento diagnóstico del PLADECOC, los aspectos positivos de la comuna que más fueron mencionados por mujeres fueron áreas relacionadas con participación ciudadana, gestión municipal, conectividad y seguridad, donde solamente se

diferenciaron con los varones, en que ellos mencionaron más aspectos referidos a identidad cultural que a seguridad. Por otro lado, la seguridad, la gestión del tránsito, la gestión municipal y de residuos fueron los aspectos negativos más mencionados en los talleres por las mujeres, parece contradictorio, sin embargo, podría deberse a una mayor preocupación por estas temáticas que se observan como mayormente relevantes para la vida cotidiana de las vecinas y vecinos de Quinta Normal.

En el caso de los varones, se asimilan en las menciones referidas a seguridad y gestión del tránsito, pero diferenciándose en ordenamiento territorial y áreas verdes y arbolado.

Las mujeres hacen referencias a la valorización del patrimonio arquitectónico e histórico de la comuna, al igual que de la biblioteca municipal como un importante equipamiento cultural. También son en su mayoría mujeres, quienes valoran la conectividad de la comuna a través de la línea de metro y otros medios de transporte y también, las áreas verdes de la zona ribereña del río Mapocho.

Se observan al contrario, problemáticas como el alto parque automotriz y por ende, la escasa mantención de la pavimentación, desde las mujeres mayoritariamente. Ellas señalaron por otro lado, tener excesiva dependencia económica de los hombres, de ahí su menor participación en el mercado laboral. Quienes han logrado insertarse, requieren de sistemas de cuidado de sus hijas/os y tienen jornadas de trabajo más extensas.

Por otro lado, las mujeres destacan que la autoridad sea mujer y feminista, lo cual ha conllevado un acercamiento de las políticas hacia esta población, se observan más espacios para el emprendimiento femenino, se cuenta con dispositivos de apoyo en casos de violencia de género. No obstante, se requiere ampliar la oferta del departamento de la mujer, abrir programas de derechos sexuales y reproductivos, ampliar los relacionados con violencia de género. Se cree necesario en esta área, dotar de mayor equipamiento los espacios públicos, mejorar luminarias

e intervenir los espacios en un trabajo conjunto entre el municipio y los niveles de administración central,

“Yo creo que sea feminista le da otro plus, otra mirada porque se preocupan más de las mujeres, porque en la otra administración había personas que se acercaban a la alcaldesa y ella como que no pescaba³³ mucho, pero esta administración ella habla con uno, se preocupa, te conversa y está más atenta, así lo veo yo. Hay más actividades, se nota que hay más contacto con las organizaciones, en las mismas convocatorias que hacen, se nota que va mucha gente”
(Mujer entrevistada 6, Quinta Normal)

Otra entrevistada también reconoce una mejora en la relación con el municipio y una valoración de que se trate de una institución que se declara feminista, sin embargo, denota que deben haber aún cambios más profundos en la gestión política,

“Bueno, hay un cambio directamente que tenemos una alcaldesa mujer y cuatro concejales conformaron la bancada feminista, lo único que yo espero es que la bancada feminista sea una organización más estable, no solamente que hablemos que somos bancada feminista, sino que tenemos que hacer cosas de bancada feminista, hasta el momento solo se ha visto que son bancada feminista, pero no nos han llamado a nosotros a...hay dos fechas que son fundamentales para las mujeres, que son el 8 de marzo y el día de la no violencia y en eso hay que trabajar en hacernos visibles o masivas, por todo el trabajo que hacemos todo el año, eso se tiene que demostrar la bancada con un trabajo, porque en eso yo discrepo un poco, por ejemplo en el 8 de marzo que se haga zumbatón, todavía se hace y yo encuentro que no, hubiera preferido una actividad más reflexiva, de conversación, de experiencias, ese tipo de cosas”
(Mujer entrevistada 4, Quinta Normal)|

³³ Chilenismo, significa no pone atención.

Por su parte, desde el municipio se observa que la transversalización del enfoque de género se comienza a instalar, al menos en el PLADECO, con lo cual se espera el logro de cambios sustantivos en la vida de las/os habitantes de la comuna,

“no hemos terminado el PLADECO y no te puedo contar de la experiencia de cómo fue hacer un PLADECO feminista, pero sí desde el proceso, estamos con esa modalidad, desde esa forma instrumental haciendo el enfoque de género, que incluye, que trata de tener todas las miradas, las voces que no siempre están y en ese sentido, nos sentimos muy orgullosos del trabajo que estamos haciendo porque además lo estamos tratando...poniendo en cada proyecto que hacemos, en la SECPLAN proyectos de inversión, desde la mirada de desarrollo urbano feminista, todas las voces para un proyecto, todos los posibles actores que puedan beneficiarse, incluirlos en el diseño...” (Entrevistada municipal 2)

Pero también se pueden observar efectos de estas iniciativas en las/os mismas/os funcionarias/os, quienes creen que el proceso les ha ayudado a conocer más sobre el enfoque de género, cambiar el paradigma de la planificación y potenciar la participación e incidencia de la comunidad,

“creo que acercar las políticas y generar nuevas dirigencias es super importante, porque finalmente vas haciendo una red más amplia para llegar a otros usuarios que antes no estabas llegando y generas empoderamiento también, para que puedan ver más alternativas de desarrollo (...) Estoy super entusiasmada con estas políticas que se están generando en el municipio, porque no solo se están viendo en el PLADECO, o sea, yo la estoy aplicando en la planificación, desde otros instrumentos que tenemos que generar y como que siento que estamos haciendo una política más democrática, que antes siempre hacíamos desde los dirigentes clásicos, que también es una manera sesgada, entonces las minorías que estamos convocando ahora ayudan a hacer instrumentos más reales, me gusta cómo se está generando

el proceso, que a nivel profesional a uno la dejan más contenta en realidad” (Entrevistada municipal 5)

Frente a la imagen futura, en los talleres se plantearon ideas referidas a las temáticas ya nombradas, donde las mujeres enfatizaron en poder transitar en una comuna más segura, con mayores áreas verdes, mejoramiento de fachadas y disminución de proyectos inmobiliarios con consecuencias urbanas negativas, además de mencionar el fortalecimiento en el trabajo municipal para hacer de Quinta Normal una comuna más inclusiva. Una de las entrevistadas recuerda algunas menciones que se realizaron respecto de la inseguridad y las áreas verdes,

“Lo otro que hablaron también que me pareció muy importante es del tema de las áreas verdes, que claro hay áreas verdes, pero hoy día están todas tomadas por los narcotraficantes, por los consumidores de drogas. Mira, yo no estoy ni criticando a los cabros³⁴ que fumen lo que quieren fumar, a mí me da lo mismo, pero yo por ejemplo tengo a mi hijo de 17 años que me dice ‘voy a ir a jugar a la plaza’ y a mí me da miedo cachai, porque uno no sabe con quién se va a encontrar o qué le van a ofrecer. No se pueden usar esos espacios, ya se los tomaron los traficantes...” (Mujer entrevistada 7, Quinta Normal)

Con respecto al financiamiento de la matriz de proyectos que se elaborará, una entrevistada cree que debe condecirse con el presupuesto municipal, pero en el sentido de la relación que deben tener ambos instrumentos, ya que al igual que las otras dos comunas, aunque este caso se trate de una comuna mucho más grande y parte del área metropolitana de Santiago, sigue siendo un municipio con presupuesto deficitario.

Finalmente, este documento diagnóstico señala que en las próximas etapas de definiciones estratégicas y plan de inversión a mediano plazo, serán incluidas iniciativas que permitan el cierre de brechas entre mujeres y hombres, para que el PLADECO contenga

³⁴ Chilenismo, significa niños o jóvenes.

efectivamente enfoque de género para avanzar hacia la igualdad sustantiva en la comuna. Para la etapa de seguimiento en tanto, como mencionaron en entrevista, se quiere incluir una forma participativa de monitorear los avances de las iniciativas, para no perder la fidelización generada en la etapa de diagnóstico, sin embargo, no es algo que aún se haya definido.

La participación de las mujeres en este caso también es amplia, por sobre el 60% dentro del proceso de elaboración del PLADECO. La denominación de que este instrumento sea “feminista” desde la autoridad comunal y las/os funcionarias/os del municipio, provocó cambios importantes en el área de planificación e instó a la consultora a cargo del proceso, a también hacerse parte de esta impronta, promoviendo un proceso inclusivo de la diversidad de personas que residen en la comuna.

Por su parte, se identifica una valoración importante a la gestión municipal, dando cuenta de diferencias respecto de la anterior, en cuanto a la mayor participación y generación de espacios abiertos a la comunidad, especialmente a las mujeres.

Consideramos que esta es una práctica virtuosa por sus características específicas de elaboración del instrumento, hasta la etapa en que fue revisada, ya que contiene la opinión diferenciada de las mujeres en el diagnóstico y la imagen comunal futura y por la valoración de las mujeres que fueron parte, la matriz de proyectos también debería englobar esas necesidades identificadas. Al tratarse de una buena práctica, valorada así también por la SUBDERE, se constituye en una experiencia que evidencia lo relevante del análisis de género en estos instrumentos, sin embargo, solamente quedaría observar la posibilidad de concreción de las propuestas establecidas en este PLADECO, en base a los recursos obtenidos y también, la capacidad de las mujeres que participaron, de hacer seguimiento a ello.

4.3. Resultados generados por las mujeres con su participación en los PLADECOS de las comunas seleccionadas.

Los funcionamientos, entendidos como las actividades o estados del ser de una persona que conforman su nivel de bienestar (Sen, 2000), se establecieron por las mujeres en los PLADECOS de las comunas seleccionadas, en áreas como el desarrollo vial, el mejoramiento de la atención en salud, la seguridad pública, el cuidado del medio ambiente, entre otras, tratándose de la identificación de funcionamientos simples, es decir, más elementales como tener buena salud o funcionamientos complejos como tener dignidad o participar de la vida social, entre otros (Urquijo, 2014).

Las matrices de proyectos de los PLADECOS ya elaborados (Empedrado y San Clemente), tal como señalamos anteriormente, contienen las demandas de la población, con lo que el ejercicio de elaboración de este instrumento se realiza de la forma debida, sin embargo, algunas de las mujeres entrevistadas observan que no se han concretado las problemáticas priorizadas, ya sea por falta de recursos o en otros casos, por demoras que no saben responder ni a quién dirigirse,

“No, como yo ya me retiré de dirigente, cuando nos juntamos en reunión siempre le preguntamos al dirigente qué pasa con eso, pero él dice que no hay respuesta hasta el momento de lo que nosotros pedimos para el sector (...) Lo que le han dicho a él que aprobaron un dinero para hacer el camino y que después ese dinero no alcanzó, que las empresas no se interesaron y que tenían que volver a licitar el proyecto, pero hasta el momento no hay respuesta” (Mujer entrevistada 1, Empedrado)

“...yo diría que un 50% de las acciones que nosotros propusimos se han concretado, y como todavía falta el resto del año se concretará algo más (...) Lo que pasa es que cuando nosotros tenemos reuniones lo que no se ha hecho lo pedimos, por ejemplo nosotros invitamos

a nuestras reuniones a representantes del municipio, de repente viene el DIDECO, en su mayoría viene el alcalde con la encargada de las organizaciones comunitarias o con el DIDECO, entonces ahí pasamos lista, ‘ustedes se comprometieron con esto y no se ha hecho nada’, y ahí empezamos a pedir y a recordar porque en realidad se supone que se tenían que postular proyectos y cosas así” (Mujer entrevistada 2, Empedrado)

También se valora positivamente el poder participar de estos espacios y que se haya tratado de actividades donde se escuchaba respetuosamente la opinión de todas las personas que asistieron, donde se pudo construir una visión generalizada de las problemáticas de cada comuna, instancia que valoran como un aprendizaje.

La importancia de la participación de las mujeres en la elaboración del PLADECO, fue una respuesta habitual, dando cuenta de una valoración de la participación en sí, pero también de la necesidad de que sean las mismas mujeres que entreguen su opinión en este tipo de espacios. Su observación y también su vivencia directa de las problemáticas de la comuna, las hace poseedoras de una opinión que creen necesaria para mejorar la calidad de vida de sus territorios, así lo declaran algunas de las entrevistadas,

“porque las mujeres somos más sensibles, nos llegan más las cosas, vemos más las necesidades y sufrimos las necesidades entonces por eso peleamos para obtener los recursos que nosotros necesitamos, para mejorar la calidad de vida de nuestro hogar, de nuestros hijos, yo pienso en todas mis necesidades que tengo y después converso con mis vecinos, tienen las mismas necesidades, entonces colocamos la puesta en común de las necesidades y luchamos por esas necesidades y el PLADECO es una buena idea porque uno pone en común esas necesidades y se buscan soluciones” (Mujer entrevistada 2, Empedrado)

“Pero claro que es importante, porque las mujeres la llevamos [risas], porque la mujer tiene que salir de la casa y la dueña de casa tiene que hacer talleres porque es la que sabe lo

de la cuadra, se sabe las problemáticas de los vecinos, que hay que cortar un árbol, que se preocupa si está muy oscuro, que hay que poner iluminación, el hombre no po, el hombre llega del trabajo a la casa, se ducha, toma once³⁵ y se acuesta y nosotros somos las que estamos viendo día a día las problemáticas de nuestros vecinos” (Mujer entrevistada 6, Quinta Normal)

“La mujer tiene otra visión que muestra de alguna forma la realidad que vivimos como madres, somos nosotras las que criamos, entonces es importante el papel de la mujer, como que la opinión de la mujer no vale, hemos sido mal miradas, como que somos delicadas, creo que es importante abrir los espacios y eso lo ve la mujer porque al hombre no le molesta. Antes las mujeres participaban de la iglesia y los centros de madres y sería, esos eran los espacios para las mujeres, no se veían agrupaciones, yo hoy día he ido a varias reuniones que hace la municipalidad y convocatorias y el ochenta por ciento son mujeres, son más activas en la sociedad y está más empoderada en levantar la mano y decir lo que ella piensa sin que los demás se rían” (Mujer entrevistada 7, Quinta Normal)

Como se puede observar, las mujeres participantes de la elaboración de los PLADECOS, relatan haber sido escuchadas, haber puesto en la discusión con su comunidad las problemáticas del sector al cual representan o pertenecen, pero no han podido ver en los casos que ya se encuentra en implementación el PLADECOS, avances significativos de esas demandas realizadas. Su capacidad en estos casos, se observa en un seguimiento constante con funcionarias/os municipales y también con autoridades, para consultar sobre el nivel de avance de sus propuestas, pues luego, ellas son quienes deben dar respuesta a sus respectivas agrupaciones,

“Yo creo que somos más escuchadas, yo siento que cuando voy a la municipalidad a cualquier trámite, me reciben bien o cuando ellos visitan a las directivas en reuniones por

³⁵ Chileno, se refiere a la comida de media tarde.

ejemplo, me gusta que digan ‘su directiva es muy activa, están siempre en la municipalidad cateteándonos³⁶, buscando soluciones’, me gusta que reconozcan eso y se lo hagan saber a la gente, porque la gente cree a veces que uno no hace nada, pero las cosas no se hacen solas”

(Mujer entrevistada 3, Empedrado)

Pero más allá de estas observaciones, las mujeres valoran su participación en espacios como los generados para elaborar el PLADECO, pero también, en su rol como dirigentes sociales. Aquí dan cuenta de los sistemas de género que subyacen en sus territorios, la permanencia de los roles de género que caracterizan la posibilidad o no de participar de los espacios públicos, en el sentido de la “culpa” en algunos casos, sentida por mujeres que dedican su tiempo mayoritariamente a la dirigencia, y donde no se identifican diferencias importantes entre quienes viven en sectores urbanos respecto de las que residen en sectores rurales,

“Yo siempre he dicho que no podría participar de nada si no tuviera un compañero al lado que me apoyara, no tengo un compañero machista de partida, yo tengo mi vida independiente, tengo amigas, yo viajo, con las compañeras de (educación) básica que tengo mi grupo y viajamos, eh...él se queda con mis niños, claro tenemos niños grandes, pero nunca hemos tenido problemas de que él mudara o hiciera mamadera, yo a veces me siento más limitante yo, porque me siento que me aprovecho de cierta manera [risas] porque yo salgo casi todos los días a reuniones...” (Mujer entrevistada 4, Quinta Normal)

“Ahí hay tema po, porque se enojan mis hijas, mi esposo, porque salgo mucho, me dicen que no paro en la casa, todas esas cositas que a uno un poco le duelen y uno dice cómo no lo van a entender que es necesario que uno lo haga, mi hija me dice ‘pero mamá, este fin de semana voy a estar en la casa, no haga planes, no haga compromisos’ y es difícil porque a

³⁶ Chilenismo, significa insistiéndonos.

veces hay problemas familiares por eso, por querer hacer el bien para otro lado, deja de lado su propia familia, en diferentes ámbitos...” (Mujer entrevistada 2, Empedrado)

“Yo lo que pienso que a ellos les da lo mismo porque como ellos trabajan, para ellos es importante el trabajo, como que no...no valoran mucho lo que la mujer hace como dirigente. La mayoría de las dirigentes son dueñas de casa porque las que trabajan de temporeras que tienen que irse para otro lugar tampoco pueden ser dirigentes, entonces la mayoría son dueñas de casa” (Mujer entrevistada 1, Empedrado)

Como decíamos, las mujeres pese a estas situaciones que se sostienen, siguen valorando su participación social en las organizaciones, sin embargo, como relata una de las entrevistadas de la zona urbana, perciben una diferencia entre este tipo de participación y la posibilidad de llegar a espacios de toma de decisiones mayores,

“Es que yo como trabajo más con mujeres, encuentro que es mayoritaria que la participación de los hombres, es diferente el tipo de participación también, porque las emprendedoras la mayoría somos mujeres, de hecho de las cuatro organizaciones de mi organización cultural, una no más es mixta, las demás son todas de mujeres, y mixta me refiero a uno o dos hombres...lo que es la participación política es más de hombres, en otro tipo de organizaciones, en los partidos políticos, como que pongamos a esta mujer en un cargo es raro, aunque yo no milito, pero noto que es más así” (Mujer entrevistada 4, Quinta Normal)

Por su parte, la agencia generada por estas mujeres se puede identificar en la constancia en el seguimiento informal que se hace a las propuestas planteadas en la elaboración de los PLADECO, considerando que esta etapa de seguimiento no se encuentra definida en dos de los documentos revisados. No obstante, ellas observan su agencia más aún en otros momentos, donde han logrado cambios importantes para sus comunidades, como señalan algunas de las entrevistadas,

“...sinceramente la labor que realizamos es importante, no sé si tan importante, pero necesaria, porque uno la desarrolla de acuerdo a las capacidades y los recursos que uno tiene y busca recursos por otro lado, a veces nos abren la puerta y otras veces no, pero la mayoría de las veces nos abren la puerta porque uno va conversa con las personas, les explica y logramos obtener recursos (...) no se nos cumplen todas, pero hemos logrado muchísimo, somos bien peleadoras, yo he ido hasta La Moneda a pelear por el embalse, a pedir hora con ministros, subsecretarios...” (Mujer entrevistada 2, Empedrado)

“Hemos ganado dos veces el Fondo como organización, ha sido fabuloso porque he hecho el proyecto de cultura, hemos sacado dos libros de experiencias de mujeres, hemos hecho pintura al óleo, que nadie invierte en hacer un curso de pintura al óleo, porque es caro también” (Mujer entrevistada 4, Quinta Normal)

“estamos empoderando a otras mujeres y eso es rico porque ya no estamos tan solas, mujeres que nos apañan, mujeres que tienen potencial grande, de aptitudes, de conocimientos (...) trabajamos por los derechos de la mujer, por la no violencia de género y también hacemos nuestro trabajo social de repente por ahí” (Mujer entrevistada 6, Quinta Normal)

Como mencionamos con anterioridad, no se observan diferencias significativas en los relatos de las mujeres de zonas urbanas respecto de rurales, en cuanto a sus vivencias como dirigentas y las relaciones de género que se identifican en los distintos territorios. Sus experiencias de agencia son diversas y tienen relación directa con las necesidades que observan en sus comunidades, se trata de una identificación que relatan, tiene relación con su preocupación por el cuidado de otros y de su entorno.

Solamente podríamos diferenciar que en la zona urbana, basándonos en lo relatado en las entrevistas, las mujeres hacen una mención directa al feminismo por la difusión de esa denominación desde la gestión municipal, sin embargo, la valoración del empoderamiento de

las mujeres como dirigentas sociales, es parte de los discursos de todas las mujeres entrevistadas.

En las zonas rurales las problemáticas observadas tienden más a las urgencias de carácter primario, como la conectividad vial, a diferencia de otras necesidades que se abordan en las zonas urbanas, más relacionadas con problemáticas sociales como la inseguridad en espacios públicos. No obstante, en general las demandas referidas en todos los territorios, muestran una visión de las mujeres que identifica lo privado y lo público, las necesidades propias y las del entorno, tal como mencionamos, relativas al cuidado familiar, de las/os vecinas/os y del medioambiente.

Como ya señalamos, los tres casos nos muestran prácticas virtuosas de participación femenina en los PLADECO, en todos por la mayor participación de las mujeres respecto de los hombres y en dos de las comunas además, por la incorporación del enfoque de género. Esta decisión pasa por la voluntad política de las autoridades, que interpretan este enfoque como una necesidad, lo cual funcionarias y funcionarios a cargo del proceso, consideran también para planificar el territorio de manera equitativa.

Por otro lado, la relevancia que tiene la etapa de seguimiento de las propuestas es clave, pues las mujeres valoran su participación, pero insisten en que la concreción de estas propuestas ayudará a que ella no decaiga y a mantener la confianza en las autoridades y en la gestión municipal en general. Con esto, se pudo observar que cuando las mujeres ejercen su agencia en los territorios, es posible generar cambios positivos.

La participación y posibilidad de agenciar soluciones en base a la participación en la planificación territorial es clave, sin embargo, los recursos municipales, la priorización y valoración que hagan las autoridades comunales y las mismas características del instrumento PLADECO, resultan en una herramienta con alto potencial, pero poca capacidad de concreción.

Algunas de estas conclusiones serán presentadas a continuación, considerando también, propuestas que puedan aportar a poner énfasis en las capacidades de las mujeres para aportar en la construcción de territorios más sostenibles.

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES GENERALES

Las políticas públicas de género, en especial las que se orientan a transversalizar el enfoque de género, promueven capacidades, esto es, permitirían a través de las diversas estrategias utilizadas, que las mujeres “puedan hacer”, que tengan la libertad de disfrutar de funcionamientos que ellas consideran valorables (Sen, 2000). La transversalización de género en la gestión pública permite que sea precisamente el Estado el que cambie sus formas de ver y hacer (Rodríguez, 2008), con lo que se genera un cambio de paradigma en el diseño e implementación de políticas públicas, abogando por la transformación de la vida de las mujeres.

Estos cambios necesarios en las políticas públicas requieren de un posicionamiento político de las autoridades, donde se comprenda que para erradicar las desigualdades de género es preciso desarrollar políticas redistributivas, de reconocimiento y representación de las mujeres, con lo que sea posible transformar relaciones de subordinación históricas (Fraser, 2008).

Como pudimos observar a lo largo del desarrollo de esta investigación, las políticas de género analizadas, como el Plan de Igualdad del MinMujeryEG, el Sistema de Equidad de Género del PMG de SUBDERE y las OMM, apuntan a la promoción de la participación de las mujeres en el nivel local. Todas estas políticas tienen una actoría fundamental del MinMujeryEG en asociación con los sectores, y donde los énfasis entregados por las autoridades en ejercicio, han hecho posible que los marcos interpretativos conlleven una

consonancia entre decisoras/es y funcionarias/os en la implementación de estas políticas públicas.

De esta manera, las formas de ver y hacer del Estado se ven transformadas por el enfoque de género, con lo que se hace posible en los distintos niveles territoriales, desarrollar determinadas estrategias para la sostenibilidad de las iniciativas planteadas, especialmente en el caso de las municipalidades que son organismos autónomos y cuyas autoridades a su vez, definen sus propios énfasis en esa materia o en torno a otras temáticas de su interés.

Se trata entonces, de contrarrestar la que Alfama (2017) llama neutralidad burocrática y que mantiene aún, implementando políticas locales neutras al género, lo que sin embargo, en dos de nuestros casos de análisis, ha tenido avances positivos. Esta tarea, por tanto, requiere de la puesta en marcha de estrategias que permitan dar sostenibilidad a los procesos transformadores del Estado, en términos de la incorporación del enfoque de género y que traspasen la lógica de los tiempos electorales versus la planificación a mediano plazo.

Al respecto y según la información analizada, los discursos de las personas entrevistadas coinciden en un factor clave, como es la voluntad política de las autoridades de turno. Esto conlleva una definición de lineamientos y por ende, una comprensión de marcos interpretativos que permitan permear la gestión pública hacia los distintos niveles territoriales. Actualmente, el gobierno de Gabriel Boric se define como un “gobierno feminista”, con lo que se pretenden comprender las políticas públicas desde ese prisma y donde las funcionarias entrevistadas, lo vislumbran como una oportunidad para promover la transversalización.

Esa voluntad política tiene una duración acotada, con lo que es debido generar estrategias para darle sostenibilidad al tipo de política de género que se considera más transformadora. Para ello, en la opinión de nuestras entrevistadas, es debido instalar capacidades, es decir, realizar procesos de capacitación a funcionarias/os públicas/os en el nivel

central, regional y local. Esto implica generar espacios de formación para comprender el enfoque de género, para incorporarlo en el quehacer institucional, acompañar estos procesos a través de generación de planes de trabajo, por ejemplo. Además, la promoción de casos de buenas prácticas que ya estén funcionando, como por ejemplo, la elaboración del PLADECO de la comuna de Quinta Normal, se presenta como una estrategia donde se muestra el cómo hacer, y que ha sido utilizada por la SUBDERE en jornadas de formación con otros municipios.

Por su parte y en relación al PMG de Género de SUBDERE, los incentivos monetarios asociados al cumplimiento de determinados compromisos institucionales, aunque sea una estrategia legitimada desde el mejoramiento del salario, consigue el propósito de generar algunas iniciativas con enfoque de género, práctica que se va haciendo habitual en la forma de hacer y que además, cuenta con el acompañamiento técnico del MinMujeryEG.

Desde otro lugar, en el marco de una voluntad política local al respecto, también se identificaron algunos cambios en las formas de planificar que pueden transformar la gestión municipal. En ese sentido, los equipos se van comprometiendo con la implementación de políticas como los procesos participativos del PLADECO, donde transforman su quehacer profesional y técnico según los énfasis entregados por las alcaldesas. Para el caso de nuestra investigación y lo declarado en las entrevistas, esto pudo observarse con mayor énfasis en la comuna de Quinta Normal y en un grado menor, por el compromiso señalado por funcionarias/os de la municipalidad de San Clemente.

En este contexto, otra estrategia identificada en los niveles municipales, por algunas de las funcionarias entrevistadas para darle continuidad a estos procesos, es el fortalecimiento de los liderazgos locales, aprovechando la brecha positiva existente en la participación social de las mujeres. Ese fortalecimiento implicaría la sostenibilidad de políticas que promuevan la participación e incidencia de las mujeres, al ser ellas mismas quienes exijan a la autoridad, en caso que observen cambios que les afecten negativamente.

Según lo anterior, el Estado es el principal llamado a generar cambios en la forma de implementar políticas públicas, como aparato administrativo, sin embargo, el interés general que lleva a desarrollar esos cursos de acción, provienen de diversos actores sociales. La transversalización de género se orienta a las formas de ver y hacer del Estado, pero eso no obsta que sea la sociedad civil como otro actor relevante en este juego, quien proponga o promueva determinados marcos interpretativos en lo que respecta a las políticas de género.

En cuanto a los procesos participativos de los PLADECO de los casos analizados, las estrategias particulares desde las mujeres, fueron a modo general, hacerse parte de estos procesos, aunque como señalaron en entrevistas en Empedrado, no observen aún cambios o soluciones a sus planteamientos realizados. Además, algunas de las entrevistadas de Quinta Normal que acudieron a participar, señalaron que su deseo era poner sobre la mesa, las demandas específicas de las organizaciones a las cuales pertenecen.

Por su parte, las problemáticas mencionadas por ellas fueron parte de lo referido en las matrices de proyectos de dos de los casos, a saber, en la comuna de Empedrado pudimos corroborar algunas de las temáticas propuestas en base a lo referido en entrevistas y en San Clemente, en base a la lectura del documento PLADECO que muestra las opiniones vertidas en el proceso participativo, diferenciado por género. En el caso de Quinta Normal, se hace la misma referencia por género, sin embargo, se trata de la etapa de diagnóstico solamente, faltando aún la definición de la matriz de proyectos, por tratarse de un PLADECO aún en elaboración.

Las problemáticas observadas y donde las mujeres valoran más que se realicen cambios al respecto, se relacionan con la gestión de tránsito, la conectividad digital, la conectividad vial, el fomento del turismo y el reciclaje, el mejoramiento de la seguridad en espacios públicos y en relación a los casos de violencia de género y además, mejorar su autonomía económica.

Si bien son las mujeres quienes mayoritariamente participan de la elaboración de los PLADECO en los tres casos investigados, con promedio cercano al 70%, y que en su mayoría son las opiniones mayormente vertidas en las sistematizaciones presentadas en esos documentos, el análisis de género dentro de este instrumento se consolida por la labor realizada por las encargadas de las OMM y SECPLAN, que deviene a su vez, de la voluntad política de las alcaldesas de las comunas de San Clemente y Quinta Normal.

Siguiendo esta idea, las mujeres agencian cambios positivos en sus territorios para el desarrollo de toda la comunidad, sin embargo, no necesariamente es en el marco de la elaboración y puesta en marcha de los PLADECO, pues la necesidad de contar con los recursos para implementar proyectos, las negociaciones que se realicen desde los municipios con los estamentos regionales y nacionales, las capacidades municipales y las características propias de este instrumento, van conformándose como elementos obstaculizadores para generar soluciones a las problemáticas planteadas por las comunidades.

La participación de las mujeres está condicionada también por los sistemas de género presentes en los territorios, lo cual forma parte del modo en que se implementen las políticas públicas. Las mujeres participan más, posiblemente porque el rol del cuidado de su entorno también es un mandato de género, lo cual no es negativo *per se*, lo que sí creemos es un factor negativo en ese sentido, es que participen más porque supuestamente “tienen más tiempo” por estar a cargo de sus roles reproductivos en casa. Algo de eso se esbozó en el caso de la comuna de Empedrado, donde se atribuye a que los varones al trabajar productivamente durante el día, no tienen motivación ni tiempo para participar de actividades municipales.

Las mujeres entrevistadas también dieron cuenta de esta observación, en una primera instancia, para el caso de la misma comuna, justificando que la falta de participación social de los varones, se debía a su falta de tiempo por razones laborales, sin embargo, cuando se contrapregunta de si las mujeres entonces tienen más tiempo que ellos, la respuesta cambia. Se

constata así, que solamente se trata de que las mujeres tienen mayor preocupación por el entorno y que los hombres no tienen interés en hacerse parte de estos procesos, o que quieren soluciones inmediatas.

Los sistemas de género así, son causa de las resistencias identificadas frente a la temática. Según lo referido en las entrevistas, esas resistencias provienen del desconocimiento y por otro lado, de la desmotivación hacia el cambio, no se trata de una resistencia a generar procesos de igualdad. Sin embargo, si estas prácticas no son sostenidas desde la implementación de las políticas públicas, no existirán cambios sustantivos y con ello, no habrán impactos positivos en la vida de las mujeres.

Los territorios, por lo tanto, no son neutros al género, por ello la planificación de este y cómo se lleve a cabo el proceso, tampoco lo es. El caso de la comuna de Empedrado por ejemplo, muestra que aunque las mujeres son las principales contrapartes del municipio como dirigentas sociales, y sus planteamientos sí son parte de la matriz de proyectos del PLADECO, el documento general, no cuenta con un análisis de género, con lo que no se aborda la disminución de brechas. Así por ejemplo, se plantean las problemáticas de modo general, sin diferenciación por género y la matriz de proyectos por ende, da cuenta de soluciones generales, relacionadas con las demandas planteadas por la comunidad, pero que no refieren iniciativas específicas con análisis de género, al menos de manera explícita.

Tal como plantea Nussbaum (2002), para ejercer determinadas capacidades, en este caso las mujeres, deberían tener la posibilidad de ejercer las capacidades primarias. Las mujeres, dice, podrían ser las grandes perdedoras cuando se promueve el bien común, sin preguntarse por las jerarquías de poder al interior de los grupos sociales. El contexto para considerar en el análisis entonces nos lleva a tres factores incidentes: el territorio, el sistema de género y los marcos interpretativos de las políticas públicas.

En ese sentido, la participación e incidencia de las mujeres en la elaboración del PLADECO, debe estar acompañada por la posibilidad de incorporar no solamente las necesidades de la comunidad, sino las que las mantienen reproduciendo roles de género que las subordinan. El análisis de género es clave en estos procesos, pues se constituye como una oportunidad para transformar relaciones sociales que en los territorios podría llevar a un desarrollo sostenible.

El rol que cumplen las políticas de género nacionales, la voluntad política de las autoridades, la comprensión de los marcos interpretativos de funcionarias y funcionarios de los distintos niveles territoriales, pueden hacer la diferencia al respecto. Pero esto en el contexto de un instrumento de planificación que no se considera clave para la gestión municipal, si es que la autoridad no lo asume de esa forma.

Como señalamos anteriormente, las mujeres que participaron de la elaboración de los PLADECO, identifican al igual que algunas/os funcionarias/os municipales, que los roles de género en las comunas siguen siendo parte de las desigualdades estructurales de género, no obstante, se han realizado avances. Estos pueden observarse por ejemplo, en el reconocimiento de la temática de género como un pilar de trabajo transversal en las nuevas administraciones municipales, como son los casos de San Clemente y Quinta Normal, incluso en Empedrado, donde se ha proyectado contar con una instancia que aborde la temática de género en el municipio. Además, la labor realizada por la OMM de Quinta Normal con las agrupaciones de mujeres, ha sido valorada positivamente por ellas, mencionando que se trata de un municipio mucho más abierto a la comunidad y que ha fortalecido su trabajo con las organizaciones.

Puede observarse desde la opinión de las mujeres entrevistadas, que sus relatos proviniendo de territorios urbanos o rurales, son bastante similares, especialmente en lo relativo a sus vivencias como dirigentas, la adecuación de sus horarios a sus roles de género y en cuanto, a la identificación de las problemáticas de sus comunidades. Todas coinciden en que existe una

preocupación por el cuidado de los otros y por el entorno, el cual diferencian de la identificación de problemáticas que hacen los varones, que se trata de demandas mucho más concretas.

Más allá del cumplimiento de lo que mandata la LOCM, el PLADECO puede ser un instrumento rector del desarrollo local y en ese sentido, también es relevante que contenga una etapa de seguimiento y monitoreo por parte de la comunidad que participó del proceso de construcción. En dos de los casos estudiados, según la revisión de los documentos, esta etapa como en otros PLADECO que se han revisado en otras investigaciones (señalados en nuestro marco contextual), no cuenta con una propuesta clara, aunque se mantiene la práctica de mostrar avances en las Cuentas Públicas que debe dar la máxima autoridad comunal, pero no existe un plan de seguimiento que involucre actores y plazos definidos.

Esto fue observado así en los documentos de PLADECO y lo relatado por algunas personas entrevistadas, que refirieron la posibilidad de contar con una publicidad en la página web municipal para el seguimiento abierto de la comunidad. Por su parte, mujeres de la comuna de Empedrado, por ejemplo, señalaron no saber formalmente cómo hacer seguimiento a los proyectos, sin embargo, ellas lo hacen en base a las reuniones con sus agrupaciones y la constante consulta realizada a las autoridades y funcionarias/os municipales.

Cuando se ha incorporado enfoque de género en los PLADECO, estos contienen líneas de trabajo que aportan en el desarrollo de capacidades de las mujeres. Tanto en San Clemente como en Quinta Normal, es posible inferir que dada la forma de construir el instrumento, el marco interpretativo utilizado y trabajado conjuntamente con la consultora a cargo, y la voluntad política de las alcaldesas, que además se encuentran en un proceso de instalación en su gestión, el PLADECO podría ser una carta de navegación real para los próximos años. La pregunta aquí será si es que las mujeres estarán al tanto del seguimiento de sus planteamientos y de la demanda de rendición de cuentas.

En consecuencia, las recomendaciones posibles de plantear, principalmente devienen de los planteamientos que realizaron las personas entrevistadas. La necesidad de instalar capacidades en todos los niveles territoriales, como mencionamos, capacitar de forma sistemática, acompañar procesos de planes de trabajo conjuntos con las instituciones expertas en la temática de género y hacer seguimiento y medición de resultados, puede aportar significativamente a esa tarea.

Los PLADECOS pueden ser instrumentos de planificación rectores de la gestión política de la autoridad de turno, pero también una carta de navegación co-construida con la comunidad, donde las relaciones de género se desarrollen de manera más inclusiva, en este sentido, es necesario reconocer a la transversalización de género como un proceso estratégico, no un fin en sí mismo, que busca lograr la igualdad entre mujeres y hombres (CEPAL, 2016a).

Según investigaciones revisadas en nuestro marco contextual, muestran que el valor que pueda tener este instrumento en la gestión interna del municipio, dependerá de la priorización y uso que las autoridades comunales hagan de él. Por ello, la voluntad política de las autoridades, puede constituirse como una oportunidad para implementar con determinado énfasis las políticas públicas de género, promoviendo marcos interpretativos en virtud de la transversalización del enfoque de género. Los incentivos monetarios y la promoción de buenas prácticas, pueden ser parte también, de recomendaciones que pueden incorporarse en estos procesos de planificación local.

El trabajo de fortalecimiento de liderazgos en las comunas, especialmente de mujeres, es otra de las estrategias que puede potenciar la participación femenina en la planificación local, pero también en el sentido de que incorporen sus necesidades diferenciadas para aminorar brechas de género. Su participación social es alta y su rol es valorado en las comunidades, sin embargo, la justicia de género se logra no solamente con el reconocimiento, sino también con la representación y la redistribución de recursos.

Como señalaba Cortínez (2016) en su revisión de algunos programas implementados en los territorios, se enfatizan programas de educación en derechos y asociatividad, pero no se fortalece la formación y articulación política de las mujeres para tener mayor representatividad. Dos de las comunas seleccionadas en nuestra investigación cuentan con OMM y todas con participación social importante de las mujeres, con lo que se deben fortalecer los lazos comunitarios y el trabajo colaborativo desde las bases, incluso entre territorios.

Agenciar procesos de planificación para las mujeres, implica que existen las oportunidades que son valoradas por ellas para participar del proceso, pero también para identificar cambios en sus vidas y entorno. Según hemos visto, el tamaño de la comuna, la cantidad de habitantes, la zona del país donde se ubica o la cantidad de recursos que maneja, son variables que deben ser tomadas en cuenta por los organismos centrales al momento de financiar proyectos, sin embargo, las falencias en materia de análisis de género en los PLADECO, dependen en gran parte de la mirada de la autoridad comunal.

La bajada de lineamientos en ese sentido, hemos podido analizar en estos tres casos, se condice con los planteamientos de Berdegué et. al. (2015), quienes plantean que en los territorios metropolitanos a diferencia de los rural-urbanos, existen sistemas de género donde al existir mayor flujo de información y redes de relaciones, puede que permitan romper con las estructuras tradicionales de género.

Así, en Quinta Normal por ejemplo, el proceso de establecer que el PLADECO sea feminista, no tuvo mayores problemas para que la idea sea incorporada en los equipos técnicos o la consultora a cargo, como fue el caso del municipio de San Clemente. No obstante, en ambos casos la autoridad comunal considera importante la transversalización del enfoque de género en este instrumento. Por otro lado, en el caso de San Clemente, según lo referido por funcionarias/os municipales, los sistemas de género de la comuna tienen fuerte arraigo en la definición de roles de género tradicionales, lo cual hace difícil la instalación de estas temáticas.

En tanto, la comuna de Empedrado no consideró este enfoque para su PLADECO ni fue un requerimiento del alcalde. Estas dos últimas comunas tienen características rurales o rural-urbanas.

Los territorios son construcciones sociales donde los municipios son otro actor más. Estas instituciones también requieren que los niveles centrales y regionales de la administración pública, comprendan la gestión con un enfoque territorial, donde las demandas y prioridades comunales sean adecuadas, generando coordinaciones y trabajo conjunto acorde a las diversas realidades.

Acercar por tanto, la elaboración de este instrumento como una forma de construir un territorio común con todos los actores parte, mejoraría sin duda la gestión municipal. Pero este recorrido debe considerar no sólo la participación de la comunidad en el diagnóstico, sino también en las demás etapas y especialmente en el seguimiento de la cartera de proyectos. La concretización de las iniciativas planteadas, fidelizaría a la comunidad con la gestión técnica y política del municipio y fortalecería la relación entre la institucionalidad pública y la sociedad civil.

Como la forma como se diseñen e implementen las políticas públicas no resulta inocua para la población a la cual se dirigen, la participación e incidencia de las mujeres en la elaboración de los PLADECO se constituye como un pilar relevante, considerando la necesidad de trabajar conjuntamente entre los municipios y la comunidad, la construcción de un territorio común. No obstante, esa construcción debe tener en cuenta las relaciones de género que subyacen a los territorios, donde reproducir las mismas desigualdades y exclusiones, no hará posible el desarrollo local sostenible.

Las mujeres participan mayoritariamente en estos procesos y hemos podido observar que sus demandas son incluidas en estos planes, sin embargo, el foco ahora está en la

representación de la diversidad de mujeres y la transformación de relaciones de subordinación de género. El PLADECO por sí mismo, no es un instrumento que sea el llamado a resolver estas problemáticas, pero sí puede utilizarse como un medio para instalar la reflexión y la construcción de territorios más equitativos, con ello posiblemente poder fortalecer las confianzas entre la sociedad civil y la institucionalidad pública, que hoy se encuentra en crisis.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. (1993). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alfama, E. (2017). *¿Transformando el Estado? Avances y obstáculos en la implementación del mainstreaming de género* (Tesis Doctoral). Universitat Autònoma de Barcelona. Recuperado de https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2017/hdl_10803_458542/eaig1de1.pdf
- Alkire, S. y Deneulin, S. (2018). El desarrollo humano y el enfoque de las capacidades. En S. Deneulin, J. Clausen y A. Valencia (Editores), *Introducción al enfoque de las capacidades: Aportes para el Desarrollo Humano en América Latina* (pp. 45-76). Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Andrade, A. (2015). Los postulados fundamentales de la teoría de la modernidad reflexiva de Anthony Giddens. *Acta sociológica*, N°67, pp. 87-110. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0186602815000249>
- Archenti, N. y Tula, M. (2019) Teoría y Política en clave de género. *Colección*, vol.30, N°1, pp. 13-43. Recuperado de <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/9548/1/teoria-politica-clave-genero.pdf>
- Arias, L. (2018). *La capacidad de Agencia de la Mesa de Trabajo Mujer de Medellín: Un estudio de caso de la relación entre la Agenda Ciudadana de las Mujeres y los Planes de Desarrollo en Medellín, Colombia, entre 2000 y 2015* (Tesis de Maestría). FLACSO Argentina. Recuperada de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/15684>
- ART, RIMISP, ONU Mujeres (2017). *Enfoque de género para la planeación territorial*. Bogotá: ART, RIMISP, ONU Mujeres.

- Badillo, L. (2015). Marcos interpretativos para acercarnos al proceso de emergencia del problema de las violencias hacia las mujeres en Colombia. *Reflexión política*, vol.17, N°33, pp. 52-63. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11040046005>
- Bárcena, A. (2020). Los efectos económicos y sociales del COVID-19 en América Latina y el Caribe. En *Diálogo cooperativo entre las y los presidentes de los poderes legislativos de América Latina – ParlAmericas*, Junio 2020. Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/200605_final_presentacion_palamericasv_alicia_barcelona.pdf
- Benavente, M. y Valdés, A. (2014). “Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres”. *Libros de la CEPAL, N°130*. Santiago, Chile.
- Berdegú, J., Carriazo, F., Jara, B., Modrego, F. y Soloaga, I. (2015). “Ciudades, territorio y crecimiento inclusivo: Desentrañando los vínculos urbano-rurales en Chile, Colombia y México”. *Documento del programa Cohesión territorial para el desarrollo*, RIMISP. Santiago, Chile.
- Berdegú, J., Bebbington, A., Escobal, J., Favareto, A., Fernández, M., Ospina, P., Ravnborg, H., Aguirre, F., Chiriboga, M., Gómez, I., Gómez, L., Modrego, F., Paulson, S., Ramírez, E., Shejtman, A. y Trivelli, C. (2012). “Territorios en movimiento. Dinámicas territoriales rurales en América Latina”. *Documento de trabajo N°10 Programa Dinámicas territoriales rurales*, RIMISP. Santiago, Chile.
- Bonilla-García, M. y López-Suárez, A. (2016). Ejemplificación del proceso metodológico de la teoría fundamentada. *Cinta de Moebio*, N°57, pp. 305-315. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/cmoebio/n57/art06.pdf>
- Bustelo, M. y Lombardo, E. (2006). Los ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política. *Revista española*

de ciencia política, N°14, pp. 117-140. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37423>

CEPAL (2016a). *Territorio e igualdad. Planificación del desarrollo con perspectiva de género*, (Manuales de la CEPAL N°4). Santiago, Chile: CEPAL.

CEPAL (2016b). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, Santiago, Chile: CEPAL.

CEPAL (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile.

CEPAL (2019a). “Planes de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe: mapas de ruta para el desarrollo” *Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe* (Estudios, N° 1). Santiago, Chile.

CEPAL (2019b). *Informe regional sobre el avance en la aplicación de la Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. Santiago, Chile.

CEPAL (2020). *La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe* (Informes COVID-19). Abril 2020, CEPAL, Santiago, Chile.

CEPAL (2022). *Una década de acción para un cambio de época. Quinto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y El Caribe*. Santiago, Chile.

Cortínez, V. (2016). *Igualdad de género para el desarrollo territorial: experiencias y desafíos para América Latina* (Serie Documentos de trabajo N°180). Grupo de trabajo Inclusión social y desarrollo, RIMISP. Santiago, Chile.

- Del Río, R. (2014). Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano, de Martha Nussbaum. *Revista Anales*, N°6, Universidad de Chile, Santiago de Chile. Recuperado de <https://revistas.uchile.cl/index.php/ANUC/article/download/31834/33629/0>.
- Dietrich, L. (2014). La ‘compañera política’: mujeres militantes y espacios de ‘agencia’ en insurgencias latinoamericanas. *Colombia internacional*, N°80, pp. 83-133. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81229999004>
- Espinoza, C. (2010). La territorialización de la participación ciudadana en el marco de la elaboración de planes de desarrollo comunales. *Tiempo y Espacio*, N°25. Recuperado de <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/TYE/article/view/1773/1717>
- Fernández, M. y Ordóñez, M. (2007). Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007. Caracterización de los compromisos. *Taller de titulación Instituto de Sociología*, Pontificia Universidad Católica de Chile y Corporación de innovación y ciudadanía, Santiago. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/316161254>
- Floody, P. (2012). Evolución de los espacios de participación ciudadana en la planificación de desarrollo comunal de Temuco. En 7° *Congreso chileno de Sociología y Encuentro PreALAS Chile 2012*, Universidad de La Frontera, Chile. Recuperado de <https://sociologiadesarrollo.files.wordpress.com/2012/10/ponencia-floody.pdf>
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación, *Revista de trabajo*, año 4, N°6, pp. 83-99. Recuperado de <https://www.filosoficas.unam.mx/docs/940/files/Nancy%20Fraser%20De%20la%20distribucion%CC%81n%20al%20reconocimiento.pdf>
- FUSUPO (2016). *Poderosos y poderosas. Quién tiene el poder en la sociedad según dirigentes y dirigentes sociales de Chile*. Chile: Alianza Comunicación y Pobreza. Recuperado de <http://www.superacionpobreza.cl/poderosos-y-poderosas-estudio/>

- FUSUPO (2020). *Recomendaciones para un nuevo PLADECO Empedrado*. Documento de recomendación. Fundación para la Superación de la Pobreza, Chile.
- Gandarias, I. (2019). Resistir desde la vulnerabilidad: narrativas de mujeres subsaharianas sobre su tránsito hacia Europa. *Papeles del CEIC*, vol.19, N°1, pp. 1-18. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6883041>
- García-Moreno, C. (2015). Trayectorias laborales de las mujeres migrantes cubanas en España. *Migraciones internacionales*, vol.8, N°1, pp. 189-219. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-89062015000100007&script=sci_abstract
- Gómez, I. (2015). *El enfoque de las capacidades y la justicia intergeneracional* (Tesis de Doctorado). Facultad de Filosofía, Universidad Nacional de Educación a distancia y Theoretische Philosophie, Technische Universität Berlin. Recuperada de http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:Filosofia-Igomez/GOMEZ_FRANCO_Irene_Tesis.pdf
- Güell, B., Arrasate, M., Solé, A. (2020). Visibilizando estrategias de agencia y empoderamiento económico: el caso de las mujeres de origen pakistaní en Barcelona. *Migraciones*, N° extra 48, pp. 51-78. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7358496>
- Instituto Update (2020). *Electas. Mujeres en política*. Recuperado de <https://www.comunidadmujer.cl/biblioteca-publicaciones/wp-content/uploads/2020/07/ELECTAS-Mujeres-en-la-Pol%C3%ADtica.pdf>
- INSTRAW (2006). *Diagnóstico en gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en el ámbito local: Centroamérica*. Santo Domingo: INSTRAW.
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., Amaya, P. (2013). Introducción al análisis de políticas públicas. Florencio Varela: UNAJ.

- Jiménez, J. (2015). Estructura-en-actor, Estructura-y-actor y Teorías relacionales. 3 momentos de la teoría social en las últimas décadas. En *I Congreso Latinoamericano de Teoría Social*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Recuperado de https://www.meditacionessociologicas.cl/wp-content/uploads/2016/07/3_momentos.pdf
- Jiménez, J. (2018). Aproximaciones sobre la contraposición Acción y Estructura en Teoría Social. *Revista mexicana de sociología* 80, N°2, pp. 293-321. Recuperado de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032018000200293
- Jorquera, A. y Pineda, H. (2014). El plan de desarrollo comunal como una oportunidad para la participación ciudadana: creación de Observatorio de desarrollo local para la comuna de San Bernardo, Chile. *Revista de Estudios políticos y estratégicos*, N°2, pp. 66-89. Recuperado de https://vtte.utem.cl/wp-content/themes/blogum/revista_epe/06_Rev_estudios_politicos_estrategicos_vol2_n1_2014_Alvaro_J_Hector_D_PLADECO_66-89.pdf
- Kunin, J. (2018). Prácticas de cuidado, mujeres y agencia en el interior rural de Buenos Aires. *Perifèria*, Vol. 23, N°2. Recuperado de <https://revistes.uab.cat/periferia/article/view/v23-n2-kunin>
- Leiva, E. (2015). Poder, agencia y empoderamiento. En *I Congreso Latinoamericano de Teoría Social*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <http://cdsa.aacademica.org/000-079/13>
- Lerner, G. (1990). "La creación del patriarcado". Barcelona: Editorial Crítica. Recuperado de <https://repositorio.ciem.ucr.ac.cr/jspui/handle/123456789/126>

- Logroño, M. (2004). *Desafíos en la construcción de la ciudadanía de las mujeres en los espacios locales* (Tesis de Maestría). FLACSO Ecuador. Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/3250>
- Lozano, G. (2018). Formas de agencia política de las docentes de la UBA: del salón de clase a la calle. En *V Jornadas CINIG de Estudios de Género y Feminismos*, Ensenada, Argentina. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.10783/ev.10783.pdf
- Mahmood, S. (2019). Teoría feminista y el agente social dócil: algunas reflexiones sobre el renacimiento islámico en Egipto. *Papeles del CEIC*, vol. 2019/1, pp. 1-31. Recuperado de <https://ojs.ehu.eus/index.php/papelesCEIC/article/view/20282/18605>
- Martínez, L. (2012). Apuntes para pensar el territorio desde una dimensión social. *Ciências Sociais Unisinos*. Vol.48, N°1, pp. 12-18. São Leopoldo, Brasil. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93823702003>
- Massolo, A. (2007). Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina. Santo Domingo: INSTRAW.
- Montecinos, E. (2006). Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal. *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, N°2, pp. 191-208. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000200011
- Naciones Unidas (2020). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020*. Nueva York, Estados Unidos.
- Nussbaum, M. (1999). Mujeres e igualdad según la tesis de las capacidades. *Revista internacional del trabajo*, vol.118, número 3, pp. 253-273.

- Nussbaum, M. (2002). Las capacidades de las mujeres y la justicia social. En M. Molyneux y S. Razavi (Eds.), *Gender, justice, development and rights* (pp. 89-129). Oxford University Press. Recuperado de <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/las-capacidades-de-las-mujeres-y-la-justicia-social.pdf>
- ONU Mujeres (2020). *COVID-19 y liderazgo de las mujeres: Para responder con eficacia y reconstruir mejor* (Documento de políticas N°18). Nueva York, Estados Unidos.
- Orellana, O., Mena, J. y Montes, M. (2016). Plan de desarrollo comunal: ¿El instrumento rector de la gestión municipal en Chile? *Revista INVI*, vol. 31, N°87. Recuperado de <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/1010/1278>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO México.
- PNUD, GTZ, FISDL (2006). *Reflexiones Desarrollo local con equidad de género*. San Salvador, El Salvador: PNUD, GTZ, FISDL.
- PNUD (2019a). *Una década de cambios hacia la igualdad de género (2009-2018): avances y desafíos*. Santiago de Chile: PNUD.
- PNUD (2019b). *Diez años de auditoría a la democracia: Antes del estallido*. Santiago de Chile: PNUD.
- PNUD (2020a). *Nuevo mapa del poder y género (1995-2018)*. Santiago de Chile: PNUD.
- PNUD (2020b). *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera: El desarrollo humano y el Antropoceno*. Nueva York, Estados Unidos: PNUD.
- PNUD (2021). *Informe regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. Nueva York, Estados Unidos: PNUD

- Portilla, M. (2004). *Género y actores sociales en el enfoque territorial del desarrollo rural* (Cuaderno técnico de desarrollo rural N°28). Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San José de Costa Rica.
- Puy, C. (2016). *Los planes de desarrollo comunal en tensión. La gobernanza y su implementación en escenarios locales de desarrollo* (Tesis de Licenciatura en Sociología). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Recuperada de <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/139856/Constanza%20Puy%20Valdes%20EMPASTAR.pdf?sequence=1>
- RIMISP (2016). *Pobreza y desigualdad. Informe latinoamericano: Género y Territorio*. Santiago, Chile: RIMISP.
- RIMISP (2020). *Análisis de brechas de género y territoriales en indicadores de participación social y política*. Observatorio de Género: Mujeres y Territorios. Santiago, Chile.
- Rodríguez, A. (2008). Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Temas y debates*, N°16, pp. 109-129. Recuperado de <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/1546>
- Ruz, M., Maldonado, M., Orellana, A. y Vicuña, M. (2014). Planes de Desarrollo Comunal: propuestas para mejorar su efectividad como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas municipal. En *Propuestas para Chile. Concurso de políticas públicas* (pp. 183-214). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Schejtman, A. y Berdegú, J. (2004). *Desarrollo territorial rural* (Debates y temas rurales N°1). RIMISP, Santiago de Chile.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- SERNAM (Sin fecha). *Transversalización de género en los instrumentos de gestión a nivel regional y municipal (cap.IV)*. Santiago de Chile: SERNAM.

SUBDERE, CEPAL (2009). *Manual de elaboración del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)* (Series SUBDERE). Santiago de Chile.

SUBDERE, Universidad de La Frontera (2022) *Manual para la actualización de Planes Comunales de Desarrollo PLADECO*. Santiago de Chile: SUBDERE.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel, España.

Tamayo Sáez, M. (1997). “El Análisis de las Políticas Públicas”. En Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Edic. Alianza Universidad Textos.

Taylor, S. y Bogdan, R. (1987). “Introducción a los métodos cualitativos de investigación”. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A.

Urquijo, M. (2014). La teoría de las capacidades en Amartya Sen. *Edetania*, N°46, pp. 63-80. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5010857>

Walby, S. (2004). Mainstreaming de género: uniendo la teoría con la práctica. En *Jornadas “Mainstreaming de género: conceptos y estrategias políticas y técnicas”*. Andalucía, España. Recuperado de http://americaingenera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/igualdadynodiscriminacion/doc_198_Mainstreamingdegenero.pdf

Normativas:

DFL 458 Aprueba Ley General de Urbanismo y Construcciones. Santiago, Chile, 13 de abril de 1976. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13560>

Decreto 525 Aprueba Ordenanza municipal de participación, comuna de Empedrado, Chile, 24 de abril de 2012. Disponible en https://empedrado.cl/wp-content/uploads/2019/04/Ordenanza-de-Participacion-Ciudadana_rotated.pdf

Decreto 969 Aprueba Ordenanza municipal de participación, comuna de Quinta Normal, Chile, 07 de septiembre de 2011. Disponible en <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/Decreto-N%C2%BA969-07-09-2011.pdf/97049a3b-3dce-4106-96e0-d9394c5ccec2>

Decreto 6480 Aprueba Ordenanza municipal de participación, comuna de San Clemente, Chile, 3° de diciembre de 2011. Disponible en <http://transparencia.sanclemente.cl/transparencia/files/cons/02%20Ordenanza%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana.pdf>

Ley N°18695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Santiago, Chile, texto refundido del 26 de julio de 2006. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251693>

Ley N°19418 Sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias. Santiago, Chile, texto refundido del 20 de marzo de 1997. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=70040>

Ordenanza 5 Modificación Participación Ciudadana, comuna de San Clemente, Chile, 27 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.sanclemente.cl/index.php/2022/08/09/ordenanza-n5-modificacion-participacion-ciudadana/>

Documentos institucionales:

FUSUPO (2022). *Plan de intervención territorial Servicio País 2022-2023 comuna de Empedrado*. Chile.

Ilustre Municipalidad de Empedrado (2020). *Plan de Desarrollo Comunal 2020-2024*. Región del Maule, Chile.

Ilustre Municipalidad de Quinta Normal (2022). *Documentos diagnósticos Plan de Desarrollo Comunal 2022-2025*. Región Metropolitana, Chile.

Ilustre Municipalidad de San Clemente (2022). *Plan de Desarrollo Comunal 2022-2025*. Región del Maule, Chile.

Ministerio de Desarrollo Social (2018). *Programa Mecanismos de Género en la Gestión Municipal, SERNAMEG*. Documento Programa Nuevo, Evaluación Ex Ante - Proceso Formulación Presupuestaria 2018.

Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (2018). *Cuarto Plan de igualdad entre mujeres y hombres 2018-2030. Renovamos nuestro compromiso para avanzar en el ejercicio de los derechos de todas las mujeres del país*. Santiago de Chile: MinMujeryEG.

SERNAM (2007). Balance de gestión integral. Santiago de Chile. Recuperado de http://www.dipres.cl/597/articles-36969_doc_pdf.pdf

SERNAM (2008). Balance de gestión integral. Santiago de Chile. Recuperado de http://www.dipres.cl/597/articles-45302_doc_pdf.pdf

SERNAM (2009). Balance de gestión integral. Santiago de Chile. Recuperado de https://www.dipres.gob.cl/597/articles-60737_doc_pdf.pdf

SERNAM (2015). Convenio de colaboración Servicio Nacional de la Mujer y Asociación Chilena de Municipalidades. Documento interno SERNAM.

SERNAM (2015) Modelo de gestión integral de las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM), del Servicio Nacional de la Mujer. Documento interno SERNAM.

SUBDERE (2010) Balance de gestión integral. Santiago de Chile. Recuperado de http://www.dipres.cl/597/articles-75243_doc_pdf.pdf

SUBDERE (2014) Balance de gestión integral. Santiago de Chile. Recuperado de http://www.dipres.cl/597/articles-133190_doc_pdf.pdf

SUBDERE (2015) Balance de gestión integral. Santiago de Chile. Recuperado de http://www.dipres.gob.cl/597/articles-147078_doc_pdf.pdf

SUBDERE (2016) Balance de gestión integral. Santiago de Chile. Recuperado de https://www.dipres.gob.cl/597/articles-158494_doc_pdf.pdf

SUBDERE (2017) Balance de gestión integral. Santiago de Chile. Recuperado de https://www.dipres.gob.cl/597/articles-172530_doc_pdf.pdf

SUBDERE (2018) Balance de gestión integral. Santiago de Chile. Recuperado de https://www.dipres.gob.cl/597/articles-188278_doc_pdf.pdf