

Movimiento Asociativo de Mujeres y las Políticas Locales de Igualdad

Asociaciones de Mujeres



Participación Ciudadana



MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ASUNTOS SOCIALES

SECRETARÍA
GENERAL
DE POLÍTICAS
DE IGUALDAD

INSTITUTO
DE LA MUJER

femp*

25 aniversario

La Participación de las Asociaciones en las Políticas Locales de Igualdad¹

Septiembre 2005

Autoras:

Pepa Franco Rebollar, Clara Guilló Girard y Laura Sánchez García
(Técnicas del equipo de Folia Consultores)

Enriquecido con:

Las aportaciones del grupo de trabajo que se realizó en Málaga el 22 de septiembre de 2005.

¹ La 'versión I' de este documento que se considera abierto, fue elaborada para las Jornadas sobre "La participación de las asociaciones en las Políticas Locales de Igualdad", organizadas por la Federación Española de Municipios y Provincias y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, el día 22 de septiembre de 2005.

Esquema del documento:

	Página
1. Participación Ciudadana: concepto, dificultades y oportunidades.	9
2. Participación Ciudadana desde la Perspectiva de Género.	18
3. Las Políticas Locales de Igualdad: concepto y agentes.	22
4. Breve Panorama sobre las Asociaciones de Mujeres en España.	26
5. Gestión de la Participación del Movimiento Asociativo en las Políticas Locales de Igualdad: condiciones e instrumentos.	33
6. Anexo: Listado de Participantes en la Jornada de Trabajo de Málaga (22 de septiembre de 2005).	44

Síntesis

¿Se puede hablar de democracia sin contar con la participación activa de toda la población, hombres y mujeres? ¿Qué mecanismos facilitan la participación de las mujeres? La participación es una condición para la democracia, pero los sistemas democráticos han evolucionado y con ellos los modos de participar; actualmente avanzamos hacia "la ciudadanía activa o democracia participativa". En estos procesos, las mujeres también han encontrado y encuentran situaciones de discriminación. La democracia, ¿es democracia si se fundamenta en un contexto desigual con mecanismos que pueden ser excluyentes? Las Políticas de Igualdad pretenden fomentar la opción de las mujeres a participar en igualdad en la sociedad. Por ejemplo, garantizando que estén presentes en los nuevos modos democráticos. Sin embargo, no todas las estructuras de participación son las más idóneas. Cada fórmula tiene ventajas e inconvenientes. Además existen condiciones que promover y garantizar para poder participar, pero, ¿hasta que punto pueden influir en las mujeres? Este texto propone una reflexión sobre tales posibilidades y la participación femenina y va añadiendo las aportaciones de los grupos de trabajo que se realizan sobre este tema.

1. Participación Ciudadana: concepto, dificultades y oportunidades

Este apartado pretende contribuir a la reflexión sobre el concepto de participación social de la ciudadanía en sociedades democráticas. Por **participación social**, se entiende la posibilidad individual y colectiva de tomar parte en las decisiones que afectan a cuestiones públicas. A su vez, el concepto de participación está ligado a la construcción de la **ciudadanía** y de la **democracia**. Democracia entendida no como una situación consolidada, sino como un proceso en constante cambio (a veces con retrocesos).

La **participación ciudadana** es el modo de actuar en democracia así como de construirla. Esta participación se puede desarrollar en diferentes niveles, que están directamente relacionados con el modelo de democracia elegido o alcanzado; desde la democracia formal, que permite el ejercicio de derechos básicos (derecho al voto, libertad de expresión...), hasta la construcción de sujetos sociales con capacidad para transformar el medio en que viven y control sobre sus órganos políticos, económicos y administrativos. Dentro de los modelos ideales, se pueden analizar dos fórmulas actuales de democracia que implican diferentes niveles de participación ciudadana: la democracia representativa y la democracia participativa.

Democracia representativa

Este modelo está exclusivamente centrado en la participación a través de dos herramientas: el sufragio y la representación en espacios consultivos mediante entidades seleccionadas de la sociedad civil. Esta es la tendencia dominante sobre los modelos de participación social en Europa. Además, la construcción europea apuesta claramente por este modelo, y este proceso está incidiendo en la evaluación de las construcciones democráticas de cada nación del continente y, en consecuencia, en el papel de todos los sectores que forman parte de ellas. El Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, aprobado en Bruselas el 18 de julio de 2003, expresa en este sentido:

Artículo 45: Principio de Democracia Representativa

1. El funcionamiento de la Unión se basa en el principio de la democracia representativa.
2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo. Los Estados miembros estarán repre-

sentados en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros por sus gobiernos, que serán responsables ante los parlamentos nacionales elegidos por sus ciudadanos.

3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.
4. Los partidos políticos de dimensión europea contribuyen a la formación política de la conciencia europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.

Artículo 46: Principio de Democracia Participativa

1. Las instituciones de la Unión darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de acción de la Unión.
2. Las instituciones de la Unión mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y con la sociedad civil.
3. Al objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión mantendrá amplias consultas con partes interesadas.
4. Podrá pedirse a la Comisión, por iniciativa de al menos un millón de ciudadanos de la Unión procedentes de un número significativo de estados miembros, que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de la Constitución. Las disposiciones relativas a las condiciones y procedimientos específicos por los que se regirá la presentación de esta iniciativa ciudadana se establecerán mediante leyes europeas.

Artículo 47: Interlocutores Sociales y Diálogo Social Autónomo

La Unión Europea reconocerá y promoverá el papel de interlocutores sociales a escala de la Unión, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales; facilitará el diálogo entre ellos, dentro del respeto a su autonomía.

Es decir, se evaluará positivamente la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil y se avanzará en la eficacia de procesos de consulta, así como en la transparencia de las políticas de la UE.

Democracia participativa

Este otro modelo se centra más que en la delegación, en la idea de que la ciudadanía puede concebirse como una forma colectiva de presencia en la sociedad. En este sentido, la participación no estaría reservada a la pertenencia a un colectivo específico, ni a estructuras determinadas, sino que todos los individuos podrían estar presentes de alguna forma y tener protagonismo, con el único límite de sus intereses y aptitudes.

A partir de mediados del siglo XX, la evolución y extensión de las sociedades democráticas y del bienestar tendieron a una nueva consideración de los derechos de ciudadanía, que afectaba a los modelos de democracia que se estaban y se están desarrollando. Es entonces cuando la ciudadanía comienza a relacionarse con la idea del ejercicio de los derechos civiles (libertades), los derechos políticos (sufragio y participación) y los derechos sociales (acceso a recursos, bienes y servicios). Al avance de esta ciudadanía en nuevas fórmulas de modelos de democracia, se le ha venido a denominar ciudadanía activa o democracia participativa.

Como subrayan Soledad Murillo y Rocío Rodríguez, "la democracia al hacerse participativa, pretende convertirse en una actitud ciudadana que se ejerza en cada instancia social y que no quede constreñida a un hecho formal que se concreta en las urnas. La pluralidad y diversidad de estilos de vida, de creencias, ideologías, procedencias e intereses, necesita dotarse de unos parámetros que conciban a la ciudadanía como interlocutor además de cómo votante"².

Con estas connotaciones, el sistema democrático vincula el concepto de participación con el de gestión eficaz de los asuntos públicos, ya que se favorece la presencia del mayor número de intereses, el fomento de la responsabilidad social, el desarrollo de consensos y compromisos, y, el reforzamiento de la legitimidad del propio sistema democrático.

En todo este contexto, se considera a las asociaciones como actores clave - aunque no exclusivos -, en los procesos de participación: "las asociaciones contribuyen a un ejercicio activo de la ciudadanía y a la consolidación de la democracia avanzada" (Ley Orgánica de Asociaciones 2002). Las asociaciones y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) son agrupaciones ciudadanas que se unen en torno a diferentes intereses y pertenencias. En general "las ONGs intentan influir en los procesos de toma de decisión política y

² Murillo de la Vega, S. (Dir.) & Rodríguez Prieto, R. 2003. *Ciudadanía activa. Asociacionismo de mujeres*. Madrid: Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid.

organizar y movilizar a las ciudadanas y ciudadanos para la resolución de problemas concretos, para la lucha de sus derechos y, en muchos casos, su acción complementa (o bien se adelanta) a la intervención institucional. Pero no están buscando directamente el poder político en el sentido clásico, o sea, no quieren sustituir a los partidos políticos sino complementarlos³. Esta última cuestión sobre el poder político, junto con el tema de la representatividad, es decir, hasta qué punto las asociaciones (o determinadas asociaciones) son representativas de la ciudadanía, son algunos de los temas que salen de forma más recurrente sobre las dificultades que implican los procesos participativos.

En relación con esto, también surge el tema del fomento del asociacionismo y las subvenciones como la fórmula más usual que existe a este respecto. Las asociaciones tienen en la ley actual LO/2002 el reconocimiento explícito de una serie de medidas de fomento del asociacionismo, que se reflejan en el Capítulo I, Artículo 4:

Artículo 4: Relaciones con la Administración.

1. Los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, fomentarán la constitución y el desarrollo de las asociaciones que realicen actividades de interés general.
2. La Administración no podrá adoptar medidas preventivas o suspensivas que interfieran en la vida interna de las asociaciones.
3. El otorgamiento de ayudas o subvenciones públicas y, en su caso, el reconocimiento de otros beneficios legal o reglamentariamente previstos, estará condicionado al cumplimiento de los requisitos establecidos en cada caso.
4. La Administración competente ofrecerá el asesoramiento y la información técnica de que disponga, cuando sea solicitada, por quienes acometan proyectos asociativos de interés general.
5. Los poderes públicos no facilitarán ningún tipo de ayuda a las asociaciones que en su proceso de admisión o en su funcionamiento discriminen por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

³Coucello, A. - Asociación de Mujeres de la Europa Meridional (AFEM) 2002. *Democracia Participativa: la Paridad en Primer Lugar*, en Ciudadanía, Género y Participación. Madrid: Agrupación de Madrid del Forum de Política Feminista. Pp. 13.

Este tema lo que plantea es si todas las asociaciones, cualesquiera que sean sus fines (sin vulnerar la ley) deben de ser objeto de subvención por el mero hecho de constituir una asociación ciudadana, o por el contrario si son las actividades de interés general las que deben primar a la hora de ser subvencionadas. Tales matices son los que suelen incluir en las convocatorias de subvención y en la actualidad es un debate que está abierto.

Ventajas, dificultades y resistencias relacionadas con la participación ciudadana

Las ventajas de un proceso de participación hacia la ciudadanía activa tienen asociadas una serie de dificultades, que a su vez surgen debido a un conjunto de resistencias. Es decir, para alcanzar los aspectos más positivos del modelo han de tenerse en cuenta, y en su caso, superar, los aspectos más dificultosos de su puesta en marcha y desarrollo. De forma comparada estos tres elementos se relacionarían del siguiente modo:

Ventajas de la participación	Dificultades a superar	Resistencias a tener en cuenta
✓ Pluralidad e inclusión.	Representatividad. Exclusión.	Miedo a la pérdida de poder. Prejuicios asociados a determinados colectivos.
✓ Fomento de la responsabilidad social e individual.	Los límites de la gestión política en la toma de decisiones. Escasa cultura ciudadana.	Miedo a la pérdida de poder. Falta de compromiso.
✓ Favorece los consensos y compromisos. ✓ Genera pactos de interés general.	Mantener acuerdos y actuar conforme a ellos para no perder la legitimidad.	Política partidista.
✓ Refuerza la legitimidad del sistema democrático.	Motivar, facilitar y garantizar la participación.	Individualismo, falta de compromiso. Miedo a la pérdida de poder.
✓ Garantiza la viabilidad de los programas y proyectos públicos.	Mantener procesos y mecanismos por encima de coyunturas políticas.	Miedo a la pérdida de poder. Política partidista.

-
1. La **pluralidad e inclusión**, son ventajas porque la sociedad no es homogénea, ni en el sexo de las personas, ni en el origen étnico, edad, religión, estilo de vida... El reconocimiento de la diversidad y la inclusión de todas las personas favorecen la convivencia en una sociedad más tolerante y cohesionada. Las dificultades que se han de superar tratan sobre **la representatividad y la exclusión**. Respecto a la primera, hay que decir que la agrupación en torno a intereses en una asociación no implica que se reflejen todos los puntos de vista existentes en la sociedad. Puede haber varias asociaciones, por ejemplo de amas de casa, y plantear intereses contrapuestos las unas con las otras; el quid de la cuestión está en cómo contemplar en un espacio esta diversidad. Por otro lado, hay que contemplar también el hecho de la representatividad interna, es decir, el funcionamiento democrático o no de las propias asociaciones. Finalmente, hay que reflexionar sobre el hecho de en qué lugar debe quedar la participación individual de ciudadanos y ciudadanas, ya que ni todo el mundo está asociado ni todas las asociaciones reflejan la pluralidad a la que se ha hecho referencia antes. En cuanto a la exclusión, a veces por falta de capacitación, o por prejuicios, no se da la voz a determinados colectivos en dificultad social, y/o discriminados. En muchas ocasiones, o no aparecen o se habla por ellos, en vez de facilitarles su participación. ¿Quién tiene pues la voz de quienes "no tienen" voz? En cualquier caso, y para ambas dificultades, las resistencias a identificar tienen que ver con el **miedo a la pérdida de poder**, y a influir y controlar los procesos de toma de decisiones, y con los **prejuicios asociados a determinados colectivos** (mujeres, personas con baja cualificación, con discapacidades, minorías étnicas, inmigrantes, personas mayores, jóvenes, personas en situación de exclusión...).
 2. Otra ventaja es el **fomento de la responsabilidad social e individual**, que hace referencia a la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos como parte de una cultura ciudadana más democrática. Las dificultades asociadas tienen que ver con una **cultura de ciudadanía** muy ajena a los asuntos públicos, en parte a los costos de tiempo personal, y en ocasiones como en el medio rural, a los riesgos que implica visibilizarse como una figura activa de la comunidad que toma posiciones sobre temas de interés general. Aquí encontramos que las mujeres que participan de lo público padecen de un "efecto escaparate"⁴, de críticas y **sobrevisibilidad** que hace su participación muy costosa en términos personales.

⁴ Concepción Gómez Esteban, 2000.

La resistencia asociada sería, además de la **falta de compromiso personal**, el **miedo o el padecimiento de represalias** sociales (críticas, vacío, aislamiento...), sobre todo en contextos sociales reducidos. En este sentido, habría una resistencia más, que es el **miedo al cambio sobre el papel de las mujeres**, que es un sesgo sexista, mecanismo de resistencia del propio sistema. Por otro lado, una dificultad añadida una vez logrado el compromiso, es que la resistencia por parte del personal político, y técnico también, frente a la **pérdida de poder** hace que no se establezcan de forma operativa los límites de la gestión política sobre la toma de decisiones en los asuntos públicos.

3. La participación también **favorece los consensos y compromisos, y genera pactos de interés general**. La dificultad de estos elementos es el propio **mantenimiento de los consensos**, y su defensa, así como el hecho de que luego se **actúe en coherencia** con lo adoptado. Esto es lo que da legitimidad a todo el proceso. La resistencia asociada no es otra que la defensa de intereses propios, usualmente la **política partidista**, por encima de los pactos logrados en nombre del interés general.
4. **Legitima el sistema democrático**, porque vincula a las personas y a los grupos a las decisiones sociales; es el refuerzo y la práctica del "gobierno de todos". Lógicamente la mayor dificultad en el momento actual de apatía social es **la capacidad de motivar y facilitar la participación**, es decir: garantizarla. Las resistencias que se detectan son el miedo a la **pérdida de poder**, y el **individualismo** asociado a la falta de compromisos de la ciudadanía.
5. Finalmente, con la participación se **garantiza la viabilidad de los programas y proyectos públicos**, porque cuenta con el apoyo ciudadano, se han identificado las resistencias y se han negociado y consensuado acuerdos antes de desarrollar dichos programas o proyectos. La dificultad que se asocia a este logro es precisamente el **mantenimiento de los procesos y mecanismos** de participación más allá de las coyunturas políticas. Es decir, que desde el poder político, y la capacidad técnica, la participación se entienda como un proceso continuo, y no como un elemento puntual. La resistencia, que ya ha sido mencionada con anterioridad, es la de la **pérdida de poder** por dichos agentes.

A modo de resumen, podrían agruparse las **resistencias** en torno a tres categorías:

- ✓ Dificultades políticas: compartir el poder de decisión, respetar los acuerdos, mantener el consenso sobre asuntos de interés general.
- ✓ Dificultades técnicas: pérdida de influencia en la toma de decisiones.
- ✓ Dificultades de la ciudadanía: asumir las nuevas responsabilidades, comprometerse.

Como se ha mencionado, para superar dificultades y vencer las resistencias identificadas, habría que generar y **garantizar**, por parte de las instituciones, una serie de **condiciones básicas para la participación**. Su existencia o no, pueden darnos pistas sobre la **posibilidad existente de participar**, como un tipo de "*medición*".

Además, las y los agentes implicados deben ser conscientes de las dificultades que entraña este proceso, para asumir sus nuevos papeles y responsabilidades.

1. En primer lugar, sólo puede producirse participación si se ha garantizado **la información** diversa, crítica y completa. Participar significa elegir, tomar decisiones entre varias opciones que deben estar fundamentadas y que deben ser debatidas de forma consciente.
2. En segundo lugar, **a participar se aprende participando**. La participación se desarrolla mediante un proceso de aprendizaje ligado a la convivencia social. Este aprendizaje no es sólo de la ciudadanía sino también de los agentes públicos.
3. La participación sólo es real si existe un **compromiso público sobre la participación**, estableciendo figuras que dinamicen, coordinen y moderen el conjunto del proceso con autoridad. Una/s figura/s, que sea capaz de recoger de forma justa las opiniones y dinamice los procesos de discusión.
4. El aprendizaje de la participación necesita **canales fiables** que garanticen el proceso. Los canales institucionales (comisiones, consejos, mesas, foros, etc.) no son un fin en sí mismos sino espacios de coordinación, puentes entre 'la calle' y la Administración Pública, sea ésta

local, regional, autonómica o estatal. Tienen la responsabilidad de canalizar las propuestas ciudadanas individuales o grupales (asociaciones que transmiten las opiniones veraces de sus asociados/as).

5. La participación debe generar **mecanismos y espacios plurales desde el punto de vista de la representatividad**. La participación exclusivamente asociativa genera falsas representatividades, ya que carece de la legitimidad de la elección social. Por su parte, la participación exclusivamente individual dificulta la presencia de personas y colectivos en situaciones de desigualdad.
6. Desde el poder político debe haber **mecanismos específicos de apoyo** y legitimación a los colectivos en situaciones de desigualdad, por ejemplo en el caso de las mujeres, y sobre todo en contextos poblacionales pequeños.
7. Reconocer el **valor del proceso en sí mismo**, independientemente del resultado alcanzado. Supone valorar la actividad participativa en sí misma como parte del camino de aprendizaje y legitimidad del sistema democrático.

2. Participación Ciudadana desde la Perspectiva de Género

El empoderamiento de las mujeres y su plena participación en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluyendo la participación en los procesos de toma de decisiones y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz.

**1995. IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres.
Declaración de Beijing. Epígrafe 13.**

La perspectiva de género aplicada a la participación ciudadana da lugar a un panorama muy heterogéneo en cuanto a planteamientos y debates que, sin embargo, tienen en común partir de una misma mirada crítica sobre las actuales estructuras que, como subrayaba Menchu Ajamil, "excluyen a las mujeres en los sistemas democráticos actuales, o las colocan en franca desventaja e inferioridad en relación a los hombres"⁵. Hoy por hoy, "la experiencia que hombres y mujeres tienen con el poder y con el ejercicio del poder, es radicalmente distinta y diametralmente opuesta"⁶.

Históricamente, la mujer ha estado excluida de los espacios públicos. Por ello, una de las primeras acciones visibles del movimiento por la igualdad de las mujeres fue la reivindicación sobre la ciudadanía básica: ser consideradas sujetos de derecho y sujetos políticos de la democracia. Primero, sobre el derecho al sufragio, después, mediante el derecho a ser elegidas como representantes. En la actualidad se sigue poniendo el acento en la existencia de mecanismos visibles e "invisibles", que dificultan la participación en igualdad, así como la inclusión en las agendas políticas y de "interés general" de cuestiones que son esenciales para la igualdad. Por otro lado, la situación de discriminación entre mujeres y hombres supone un cuestionamiento en sí del sistema democrático, que lleva a preguntarse si puede existir la democracia en situaciones de desigualdad. ¿Se puede hablar de democracia sin contar con la participación activa de toda la población: hombres y mujeres?

⁵Ajamil García, Menchu - 2003. Género y ciudadanía: análisis de desafíos para el Estado y el desarrollo local. En VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. Pp.13.

⁶Ajamil García, Menchu - 2003: 12.

Dificultades de la participación de las mujeres

La capacidad de hombres y mujeres para participar en la sociedad, y concretamente en los espacios públicos de toma de decisiones, se ve afectada por sus diferentes papeles, responsabilidades y expectativas. De acuerdo con Braithwaite y Wuíame⁷, "los múltiples papeles de las mujeres (trabajo reproductivo, gestión doméstica, trabajo productivo formal e informal, mantenimiento comunitario) afectan a su capacidad para participar en términos y condiciones similares a las de los hombres. Del mismo modo, el modelo tradicional de los papeles de los hombres (trabajo productivo formal, liderazgo y toma de decisiones) facilita su presencia y participación en los espacios y procesos de toma de decisiones. Tal y como enfatiza Menchu Ajamil "el modo actual en que nuestras vidas privadas están organizadas fomenta y posibilita la implicación masculina y limita la participación femenina"⁸. Además, la participación de las mujeres les otorga un llamado "efecto escaparate" o de sobre-visibility, que conlleva costes personales, especialmente en entornos locales. Así, se suele entender que la participación de las mujeres "va más allá de tenerlas en cuenta, supone desde la perspectiva de género participar activamente, intervenir. Es un elemento del empoderamiento"⁹.

En resumen, las mujeres tienen mayores dificultades para salir a la palestra de la vida ciudadana: se 'significan' en su entorno, han de utilizar lenguajes y compartir culturas creadas por hombres que han dominado el espacio de lo público, reducen su tiempo de participación ciudadana de su tiempo de atención personal, por tanto, aún conocedoras de que es su derecho, ¿por qué les puede interesar ejercer la ciudadanía participando? La respuesta a esta pregunta puede estar en la conciencia de que sólo así serán protagonistas de su propio futuro, que no deben delegar los asuntos públicos - y en consecuencia la gestión de los recursos - en sus compañeros, que hay temas que, por el momento, sólo visualizarán y defenderán ellas y, en suma, que son imprescindibles para generar una nueva cultura ciudadana donde se analicen y se tomen decisiones contando con todos los puntos de vista, también el que aportan las mujeres.

⁷Modificado de Mary Braithwaite & Natalie Wuíame, 1997. "Manual para la Integración de la Perspectiva de Género en el Desarrollo Local y Regional". EMAKUNDE/Instituto Vasco de la Mujer: Vitoria-Gasteiz.

⁸Ajamil, M., 2003: 12.

⁹Mary Braithwaite & Natalie Wuíame, 1997.

De este modo, ciudadanía, democracia y participación son tres temas interdependientes que hacen referencia a la presencia de las mujeres en la esfera pública, y en concreto a la toma de decisiones. Presencia, que es considerada como un objetivo estratégico para las Políticas de Igualdad entre mujeres y hombres a todos los niveles: supraestatal, en el V Programa Marco de Acción Comunitario, estatal, en el "IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 2003-2006", y por supuesto en lo local, tanto en instrumentos generales como las llamadas "Agendas 21", o programas de desarrollo (fondos europeos), como en las políticas locales de transversalización (mainstreaming) y las específicas (PIOMs). La participación en espacios de toma de decisiones, así como de acceso y control de recursos, es un elemento sustancial para el desarrollo de políticas de equidad o de igualdad de oportunidades.

En las **Políticas de Igualdad** la "participación" se puede entender desde tres perspectivas complementarias, que rara vez se interrelacionan (debido a las resistencias y dificultades de la participación ya mencionadas).

La participación de las mujeres desde 3 perspectivas básicas

Participación como sinónimo de la categoría "público"

Sinónimo de presencia y actividad de las mujeres en la esfera pública, sobre todo en los espacios de representación y toma de decisiones: sujetos políticos.

Participación como estrategia

Fórmula de intervención, de y con las mujeres, en todos los aspectos de la esfera pública (social, económica, política, cultural) y respecto a todos los actores: públicos y privados, instituciones y Administraciones ...

Participación como instrumento

Como elemento de empoderamiento: conciencia y autoorganización. Autonomía, presencia, visibilidad y capacidad real de tomar decisiones.

Fuente: Folia Consultores, S.L. 2005

- La "participación" como ámbito de actuación de una política, que se fundamenta en la visión dicotómica de los dos espacios sociales básicos: la esfera pública (toma de decisiones / producción) y la esfera privada (reproducción).
- La "participación" como una estrategia sobre la que se desarrolla de forma práctica una política (supone interlocución, cooperación, intercambio, diálogo, debate, pactos...)
- La "participación" como mecanismo o instrumento metodológico de intervención con las mujeres. Se entiende como fomento de la auto-organización y conciencia de género (Beijing, 1995), es decir: como empoderamiento. Supone dotar a las personas y a los grupos de mujeres de las herramientas básicas para poder participar: capacidad de reflexión y auto-reflexión, debate, hablar en público, negociar, liderar...

3. Las Políticas Locales de Igualdad: concepto y agentes

Las Políticas de Igualdad entre mujeres y hombres¹⁰, consisten en la puesta en marcha de medidas compensatorias tendentes a eliminar aquellas discriminaciones por razón de sexo que limitan a mujeres y hombres la oportunidad de acceder y desarrollarse en igualdad en cualquier ámbito: político, social, económico, cultural, afectivo, educativo, etc. En general, para que sean eficaces, las Políticas de Igualdad han de abordar, al menos, los siguientes objetivos:

- ✓ Eliminar los obstáculos existentes para la consecución de la igualdad real, actuar tanto sobre las normas como sobre las estructuras, mentalidades y costumbres.
- ✓ Compensar los efectos que ha producido la discriminación histórica padecida por las mujeres.
- ✓ Fomentar la participación de las mujeres en los ámbitos de los que han sido excluidas hasta el momento.

Las Políticas de Igualdad que se definen y desarrollan desde los distintos ámbitos administrativos cuentan con agentes que intervienen de forma directa o indirecta. Este documento se centra en las Políticas de Igualdad que se realizan desde las administraciones locales, donde se concretan casi siempre los principios y objetivos estratégicos definidos en Europa o en los ámbitos estatal y autonómico de la Administración Española. En el caso de la Administración local, en una Política Local de Igualdad es preciso contar con **diferentes agentes** que intervienen **de forma directa**:

- La o el responsable político del área que promueve la Política de Igualdad. Sus funciones respecto a la Política de Igualdad serán:
 - ▶ Definir en función de sus criterios políticos y los de la corporación en la que se enmarca, las prioridades de la Política de Igualdad.

¹⁰El texto de este apartado está tomado íntegramente de: Franco Rebollar, P. (Coord.) 2005. "Políticas Locales de Igualdad entre mujeres y hombres". Documento inédito. Grupo de Trabajo sobre Igualdad de la Federación Española de Municipios y Provincias. FEMP. Próxima publicación.

- ▶ Garantizar los recursos técnicos, personales, económicos y materiales necesarios para llevar a cabo la Política de Igualdad.
- ▶ Promover el debate y los acuerdos necesarios para garantizar el apoyo a la Política de Igualdad del resto de responsables políticos de la corporación.
- ▶ Garantizar y apoyar la participación ciudadana en la Política de Igualdad.
- ▶ Buscar la cooperación con las administraciones supralocales para llevar a cabo la Política de Igualdad.
- Personal técnico específico del área o concejalía con formación o experiencia homologada suficiente en temas de género. Respecto a la Política de Igualdad sus funciones serán:
 - ▶ Dirigir y coordinar el proceso de planificación, programación, gestión y evaluación de las Políticas de Igualdad.
 - ▶ Coordinar al personal con responsabilidades técnicas que intervengan desde otros ámbitos locales.
 - ▶ Asesorar, informar y formar al personal responsable técnico local y agentes sociales para favorecer la incorporación de la perspectiva de género en sus actuaciones.
 - ▶ Recibir la demanda de las ciudadanas así como informarlas de sus derechos y de los recursos y servicios tanto locales como supralocales, derivándolas a ellos cuando proceda.
 - ▶ Dinamizar, gestionar y evaluar procesos y estructuras para la participación permanente de las asociaciones de mujeres implicadas y del resto de la ciudadanía.
- Otras personas con responsabilidad política en áreas del gobierno local que intervengan en la Política de Igualdad. Sus funciones respecto a la Política de Igualdad serán:
 - ▶ Adoptar los criterios sobre Igualdad que se marquen desde el área o concejalía responsable de la Política de Igualdad.

-
- ▶ Trabajar y dotar de recursos la revisión de sus propias políticas desde la perspectiva de género y poner en marcha actuaciones y medidas.
 - ▶ Garantizar la participación en la Política de Igualdad y la formación necesaria del personal técnico o administrativo a su cargo.
 - ▶ Apoyar la Política Local de Igualdad en ámbitos supralocales de la Administración.
 - Personal técnico de otras áreas del gobierno local que participen en la Política de Igualdad, cuyas funciones en este sentido serán:
 - ▶ Adquirir la formación necesaria sobre género.
 - ▶ Incorporar la perspectiva de género a su trabajo técnico y poner en marcha actuaciones en ese sentido.
 - ▶ Coordinar su acción con el resto de las áreas o concejalías implicadas en la Política de Igualdad.
 - Asociaciones de mujeres y vocalías específicas de mujer creadas en otras asociaciones. La participación social es fundamental para la viabilidad de las Políticas de Igualdad de oportunidades y por ello, es preciso trabajar desde las Políticas de Igualdad para crear procesos de participación, espacios y canales desde los cuales las asociaciones que así lo deseen puedan:
 - ▶ Cooperar con la Administración local en la planificación, gestión y evaluación de la Política de Igualdad.
 - ▶ Garantizar la información al conjunto de personas que constituyen sus asociaciones (personal laboral, socios y socias, personal voluntario) sobre la Política de Igualdad.
 - ▶ Asumir su papel generador de cambios, no reproductor de un sistema sexista en la toma de decisiones, educador y difusor de prácticas igualitarias.

Además, desde la Política de Igualdad se propiciará la **coordinación con otros agentes** de apoyo o colaboración. Con todos ellos, se puede apoyar el análisis de sus procesos de toma de decisiones hacia la democracia paritaria y la incorporación de la perspectiva de género en su actuación:

- El conjunto de las asociaciones y movimientos sociales del entorno.
- Los medios públicos y privados de comunicación.
- El empresariado, sus asociaciones y las organizaciones sindicales.

En todos los casos, la incorporación de responsables locales (en el plano técnico o en el político) en la planificación, gestión y evaluación de planes, programas o proyectos y acciones a favor de la igualdad puede favorecer la formación personal y de la propia organización en temas de género.

Como se desprende de este planteamiento, las Políticas Locales de Igualdad tienden a plantearse desde una óptica de democracia activa o participativa, lo que supone, como se puede percibir, dar un papel relevante a la participación de las ciudadanas y ciudadanos y a sus organizaciones, esto es, las asociaciones.

4. Breve Panorama sobre las Asociaciones de Mujeres en España

De acuerdo con Begoña San José¹¹, el derecho al voto, la democracia paritaria y el diálogo con las organizaciones no gubernamentales de mujeres son tres momentos clave de reivindicación de las mujeres sobre el poder. El proceso más estudiado de acceso de las mujeres al poder es el político¹² (en / desde los partidos políticos), el resto está escasamente estudiado. De forma específica, la situación del asociacionismo de mujeres y su evolución, plantea una serie de cuestiones clave sobre la participación de las asociaciones en las Políticas de Igualdad. Previo a esto, no se puede dejar de enfatizar el papel que por sí mismo tienen las asociaciones en la igualdad: "las redes de mujeres y asociaciones de mujeres contribuyen al proceso de empoderamiento, entendido éste como el proceso de sensibilización de las condiciones de género y el fortalecimiento de las capacidades; donde ambos elementos o factores contribuyen a que la participación tenga poder decisorio y posibilidad de transformar la realidad. O bien, desde nuestra toma de conciencia vamos dando significado a la realidad a partir de nosotras y con ello, incidir en los cambios de lo establecido"¹³.

En los contextos rurales, la participación de las mujeres se encuentra con las dificultades asociadas a la participación de forma exacerbada. No hay que confundir este hecho con una falsa contraposición de lo rural sobre lo urbano. El estilo de vida urbano está generalizado, y el acceso y uso de recursos diferenciados corresponde muchas más veces a falsos estereotipos sobre lo rural, que a realidades contratadas. Lo que ocurre es que en entornos locales, especialmente de entidades de población pequeñas, la visibilidad de las mujeres se incrementa, y el sesgo sexista sobre el poder de cambio en la situación social de las mujeres se percibe de forma más directa. Por esta razón necesitan de un apoyo institucional más firme y más claro.

¹¹Begoña San José, 2004. Ponencia de Clausura del proyecto Equal Mass Mediación. Pp.6. En http://equal.uji.es/clausura/ponencia_sanjose.pdf (Consulta: agosto 2005).

¹²Begoña San José, 2004. Pp.4

¹³DEMUCA. Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe. 2002.

El rodaje del asociacionismo femenino en estos treinta años de democracia permite identificar un panorama descriptivo y una serie de rasgos generales que se repiten a lo largo de todo el Estado. Partiendo del estudio de S. Murillo (Dir.)¹⁴, existen los siguientes tipos de asociaciones:

- 1. Conciencia Feminista:** reflexionan y reivindican el feminismo, sus principales actividades giran sobre este tema.
- 2. Conciencia Feminista en las Organizaciones o "Área de Mujer":** están integradas dentro de una organización mayor que atiende a otros fines (sindicato, partido, universidad), pero trabajan exclusivamente en el área la situación de la mujer; reivindican sus derechos y/u ofrecen servicios específicos.
- 3. Economía Doméstica:** sus contenidos y actividades giran alrededor de lo doméstico (ocio, talleres de artesanía, tiempo libre...). Son las asociaciones, por ejemplo, de amas de casa.
- 4. Economía Doméstica con Conciencia de Género:** mantienen actividades de la vida doméstica a las que se suman las de vindicación, asesoramiento y contenido con clara conciencia de género.
- 5. Asociaciones con Fines Sectoriales:** reivindican o realizan actividades con una única temática, y son específicas. Por ejemplo: salud sexual, lactancia, asociaciones de viudas, madres contra la droga, etc.
- 6. Ámbito Productivo:** representan la unión de intereses de las mujeres en los espacios de trabajo remunerado. Su objetivo es hacer visibles a las mujeres, fomentar su participación o eliminar obstáculos. Por ejemplo: asociaciones de empresarias, abogadas, profesionales...
- 7. Bienestar Social y Género:** asociaciones sin ánimo de lucro que prestan (sustituyen) servicios sociales que no proporciona la comunidad (ayuda psicológica, jurídica, salud, servicios culturales, ocio...) destinados a mujeres.
- 8. Ámbito Comunitario:** no son una asociación específica de mujeres, ni tampoco un área dentro de la asociación, pero tienen una amplia representación de mujeres socias, o son mayoría en la asociación. Por ejemplo: asociaciones formadas mayoritariamente por mujeres (culturales, vecinales, peñas de festejos, asociaciones religiosas, ...).

¹⁴Murillo de la Vega, S. (Dir.) & Rodríguez Prieto, R. 2003. *Ciudadanía activa. Asociacionismo de mujeres*. Madrid: Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid. Participaron 807 asociaciones de mujeres de Madrid, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León y Extremadura. Pp. 152.

De acuerdo con el estudio¹⁵, las mujeres rurales participan mayoritariamente en asociaciones incluidas en la tipología de "economía doméstica" (70% de la muestra) y en asociaciones definidas como de "ámbito comunitario" (35%), mientras que las mujeres urbanas se distribuyen de forma más homogénea entre los distintos tipos. En base a esta diferenciación habría que señalar además:

Mujeres asociadas urbanas	Mujeres asociadas rurales
Situación profesional en activo. Más jóvenes. Más implicadas en la esfera pública.	Se declaran amas de casa. Mayores en edad. Muy baja implicación en la esfera pública.
Mejor dotadas en Tecnologías de la información. Objetivo principal heterogéneo. Laicas. Mayor número de socias. Tipología de "bienestar social y género".	Peor dotadas en TIC. Centradas en actividades socio-culturales. Mayoritariamente religiosas. Asociaciones más pequeñas en número (no necesariamente respecto a la población total). Tipología: "economía doméstica".

Fuente: Murillo, S. (coord.). 2003: 114.

Más allá de lo descriptivo, algunos de los aspectos más relevantes del estudio¹⁶ son:

- Respecto a la base de las asociaciones, muchas socias son fundamentalmente usuarias de las actividades de su asociación, en la que el papel impulsor y organizador recae en un núcleo muy limitado.
- Existe dificultad para conferir democráticamente liderazgo a otras mujeres, lo que debilita el crecimiento y la cooperación entre asociaciones.
- La distinción entre movimiento feminista y asociacionismo de mujeres no debe derivar en jerarquización ni en desconfianzas mutuas, sino en reconocimiento del pluralismo y de la necesidad de pactos entre mujeres.

¹⁵Pp. 111 y 114.

¹⁶Resumen íntegro de B. San José, 2004. Pp. 9.

- La atomización organizativa lleva a muchas a ver la necesidad de redes, pero la multiplicación del tiempo de militancia que requiere, sólo compensa si añade la disposición de otros recursos (local, casa de la mujer, información, objetivos y acciones comunes) y reporta capacidad de interlocución con resultados.
- La socialización de mujeres en espacios no-domésticos, pero sin influencia masculina, empodera, pero tiene un techo si no se abre a los espacios mixtos y públicos.
- Se da la necesidad de visibilizar más la actuación de las asociaciones, a través de manifestaciones, medios de comunicación e interlocución con los poderes públicos.
- Desde las asociaciones se ve la política y el poder como algo contaminante, absorbente y desestabilizador. Desde los poderes públicos se ve a las asociaciones de mujeres como espacios semi-domésticos, sin capacidad para representar aspiraciones sociales y sin habilidades de coordinación, autoafirmación y negociación, por tanto más susceptibles de tutela que de interlocución.
- La gestión de *subvenciones por parte de las asociaciones* se ve como una tarea engorrosa, aunque el volumen de las mismas se usa como indicador de reconocimiento interno y externo. Es necesario un debate sobre la eficacia social del actual sistema y las posibles alternativas.
- Las instituciones reconocen la utilidad pública de los *servicios asistenciales* prestados por las asociaciones, sobre todo cuando cubren a bajo precio las carencias de los servicios públicos, pero no la de las actividades de *promoción de la participación*.

Algunas cuestiones prácticas de cara a la interlocución con las asociaciones

De la práctica de las asociaciones de mujeres, se desprende que muchas de ellas no tienen un trabajo -ni interno, ni externo- en el que se incluyan objetivos acerca de la igualdad de oportunidades. Este hecho sitúa la interlocución entre las instituciones locales y las asociaciones en un punto delicado.

Las asociaciones "sin conciencia de género" o "sin objetivos sobre la igualdad", sean específicas de mujeres o no, incorporan indirectamente a la agenda pública muchos de los problemas y desafíos de la vida privada. Esta situación resulta muchas veces en una estructuración de las asociaciones de mujeres y sus demandas en torno a cuestiones exclusivas del ámbito privado: cuidados familiares y auto-cuidado, desarrollo personal y ocio, salud, etc.; situación que refleja la dependencia que existe de la mujer sobre el entorno de la reproducción, y que en muchos casos no siempre plantea un cuestionamiento del papel de los hombres en el ámbito privado.

Teniendo en cuenta la cantidad de asociaciones que no incluyen los principios de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres como parte de su actividad, ¿hasta qué punto son subvencionables tales asociaciones desde el presupuesto de igualdad? Algunas voces que hablan en términos de colectivos destinatarios señalan que como tal deberían de subvencionarse en la categoría global de trabajo con "mujeres", mientras que otras enfatizan que no debe ser así, sino que aquellas sin perspectiva de género deben de concurrir a las convocatorias generales de "participación ciudadana".

En esta praxis que no incluye objetivos de igualdad, que refleja mucho del quehacer de las asociaciones de mujeres, sobre todo en el ámbito rural, se plantean casi exclusivamente cuestiones prácticas¹⁷ (necesidades prácticas), ignorando las estratégicas¹⁸, que suelen interesar más al conjunto de las mujeres de acuerdo con la Política de Igualdad establecida por el municipio. Sin embargo, y de forma paralela, la visibilidad de la esfera reproductiva y su

¹⁷Los intereses prácticos de género "responden a las necesidades inmediatas vinculadas a las carencias o insuficiencias de servicios y bienes básicos, que sufren las familias y las comunidades, y motivan la participación femenina en la esfera pública. Se expresan a partir de la condición que vive la mujer en el terreno doméstico. Estos intereses prácticos no cuestionan la subordinación ni la desigualdad de género, pero de ellos sí pueden surgir nuevos intereses relacionados con los *intereses estratégicos*". Barrera, Massolo & Agurrie, 2004. Guía para la equidad de Género en el Municipio. México: GIMTRAP. Pp. 15. Las necesidades prácticas dependen fundamentalmente de la edad (ciclo vital y reproductivo) y la etnia (factores culturales).

¹⁸Los intereses estratégicos de género, surgen del reconocimiento y toma de conciencia de la posición de subordinación, desigualdad y discriminación de las mujeres en la sociedad. Se dirigen a la transformación de las relaciones sociales de género de acuerdo en el contexto sociopolítico y cultural donde emergen. Se orientan a mejorar la posición de la mujer en la sociedad. Barrera, Massolo & Agurrie, 2004. Pp. 15-16. Las necesidades estratégicas son comunes a todas las mujeres independientemente del posicionamiento que éstas tengan en relación a lo reproductivo.

valorización en el ámbito público se consideran elementos claves en la igualdad entre mujeres y hombres, ya que la participación pública sólo es ejercitable una vez que las responsabilidades en el ámbito privado han sido resueltas. De este modo, surgen cuestiones iniciales sobre las que abrir un posible debate:

- ❖ En primer lugar, si se asegura que las mujeres pueden ejercer su derecho a la participación, ¿cuáles son las condiciones que facilitan que las mujeres puedan participar en lo público en igualdad de condiciones?
- ❖ ¿Hasta qué punto las asociaciones que se centran en el ámbito privado y que no reflejan en su práctica ni en su discurso una valorización de lo doméstico en referencia a lo público pueden considerarse como asociaciones de interlocución para las Políticas de Igualdad?
- ❖ ¿Cómo puede fomentarse el debate sobre la igualdad dentro de las asociaciones de mujeres para que sea incluido en su práctica?
- ❖ Si las Políticas de Igualdad tienen como objetivo el empoderamiento de las asociaciones, ¿cómo puede conjugarse este objetivo sin caer en el intervencionismo por parte de las instituciones públicas?
- ❖ Si la presencia de las mujeres en la esfera pública es clave y la participación una condición para acceder a los beneficios del desarrollo social y al pleno desarrollo personal a través del ejercicio de la ciudadanía activa, ¿cómo puede fomentarse la democratización interna de las asociaciones ya existentes y su ampliación, como posible práctica con el movimiento asociativo de mujeres, sin que esto sea intervencionista?

Además, hay que subrayar que la realidad asociativa de las mujeres presenta un panorama donde la participación social de éstas se dirige a asociaciones mixtas (al menos formalmente); luego este hecho implica partir de un contexto plural en cuanto a la formación de las asociaciones potencialmente destinatarias de la interlocución sobre las Políticas Locales de Igualdad. Esto abriría a su vez una serie de preguntas:

- ¿Hasta qué punto debería el tratamiento a las asociaciones mixtas en cuanto a representatividad, consulta e interlocución ser igual que el de las asociaciones exclusivamente de mujeres?

-
- Si se han de establecer algunas diferencias, ¿en qué consistirían?
 - ¿Cómo puede incluirse, motivarse o simplemente relacionar a los miembros varones de las asociaciones mixtas?
 - Dadas las características tan heterogéneas de la participación social, ¿debería de ampliarse el diálogo sobre la igualdad a otro tipo de asociaciones a la hora de desarrollar las Políticas Locales de Igualdad?
 - ¿Pueden o deben las asociaciones de hombres o masculinizadas llegar a ser parte del proceso de toma de decisiones de las Políticas Locales de Igualdad?

5. Gestión de la Participación del Movimiento Asociativo en las Políticas Locales de Igualdad: condiciones e instrumentos

Desde la perspectiva de intervención (dinamización) desde lo público, existe una serie de **condiciones básicas** sobre la participación desde la perspectiva de género que merece la pena contemplarse, y que en parte amplían las ya mencionadas en el primer punto de este documento. Estas condiciones serían¹⁹:

- **Saber que se puede participar:** que las mujeres se sientan explícitamente incluidas y llamadas, por ejemplo evitando utilizar un lenguaje sexista, empleando canales de comunicación no sesgados, y garantizando así el acceso a la información.
- **Querer participar:** tener motivación y ser motivada; implica un enfoque pedagógico y de aprendizaje sobre que el espacio público también es un espacio de las mujeres.
- **Saber participar:** adquirir habilidades sociales, capacidades y liderazgo. Aprender a trabajar en grupo y a moverse en los espacios colectivos.
- **Tener un espacio democrático y participativo:** con reuniones, actividades o programaciones que incluyan a las mujeres y que estén diseñadas para favorecer su participación, desde su localización física a su horario y los servicios de apoyo para personas dependientes.

Aunque la garantía de las mismas es responsabilidad de los cargos políticos, y su desarrollo es responsabilidad del personal técnico, la ciudadanía también tiene el cometido de comprometerse a participar y respetar tales condiciones. Es importante tener en cuenta que, para que los procesos participativos den frutos, es necesario que las condiciones se combinen y se vayan generando de manera interrelacionada. Por ejemplo, la formación y la capacitación deben acompañarse de la información, y al mismo tiempo ésta debe de relacionarse con la posibilidad de acceder a un espacio donde ejercer tal participación.

Finalmente, y en relación a los **instrumentos o mecanismos** que favorecerían la participación del movimiento asociativo, cabe preguntarse sobre las fórmulas que podrían facilitar el trabajo conjunto entre éstas y las estructuras locales (diputaciones, consells, cabildos, ayuntamientos).

¹⁹Ibíd. Modificado.

Independiente de su forma concreta,-que se explora en los párrafos siguientes-, estos mecanismos pueden agruparse en torno a dos estrategias, que son, por un lado, el proceso educativo de la participación; esto implicaría por ejemplo la formación, capacitación, información, el refuerzo del tejido asociativo, la autoorganización, y la construcción de diferentes espacios de encuentro. Y, por otro lado, como segunda estrategia, la incidencia sobre las decisiones políticas. El objetivo último de la participación ciudadana, y por tanto de la democracia participativa, es la incidencia en los asuntos públicos. Es decir, el proceso educativo con su apertura de espacios debe implicar que éstos se vuelvan efectivos, esto es, que permitan la intervención o incidencia de las asociaciones en los asuntos públicos, sean políticas de igualdad, sean políticas específicas (por ejemplo, género y urbanismo), o bien sea el conjunto global de la política local, esto es la transversalidad, objetivo último de la igualdad de oportunidades.

En la práctica ambas estrategias deberían de darse de forma conjunta e interrelacionada, concebidas como una sinergia entre los elementos de "abajo a arriba" y de "arriba abajo"; pero normalmente esto no se produce, lo que influye negativamente en el resultado de un proceso de participación. Por negativo se entiende, entre otras situaciones, la desmovilización del tejido asociativo, el descrédito de las estructuras generadas, la pérdida de legitimidad sobre las decisiones, perjuicios sobre las participantes (asociadas y asociaciones) en el proceso, etc.

Estas fórmulas pueden tener un carácter consultivo, informativo, representativo, de fomento del asociacionismo, delegativo... sin que sean excluyentes unas respecto a otras, puesto que en unos casos la participación estará ligada a la toma de decisiones de carácter operativo (desde decidir sobre las líneas de un plan de actuación a organizar una actividad concreta, por ejemplo) y en otras, a decisiones estratégicas que caminen en una dirección específica relacionada con la igualdad entre mujeres y hombres, lo que obliga a consolidar mecanismos y, a la vez, a que éstos sean al menos tan dinámicos como la realidad que les circunda.

A la hora de tomar decisiones sobre los mecanismos más idóneos por parte de las y los responsables locales, merece la pena reflexionar sobre la especificidad de cada contexto local. Las fórmulas más adecuadas suelen ser aquellas que parten de un diagnóstico o reflexión previa sobre la situación de partida que en cierto modo evalúe lo existente.

Por ejemplo:

- ▶ ¿Cuál es la cultura participativa existente?, ¿qué tipo de asociaciones hay y cuáles son sus fines?
- ▶ ¿Hasta qué punto y en torno a qué está organizado el tejido asociativo?
- ▶ Y respecto a la participación ciudadana no asociativa, ¿qué existe o ha existido?
- ▶ ¿Han existido experiencias previas de participación en políticas locales?, ¿qué resultados ha habido y qué aprendizaje puede obtenerse de los mismos?

Asociadas a las condiciones anteriores, y teniendo presente la particularidad local, se pueden establecer algunos instrumentos y mecanismos para la participación de las mujeres organizadas o no en las políticas públicas, pocos de los cuales cuentan con experiencias consolidadas.

En ese sentido, si una condición es garantizar el acceso a la información, una herramienta que favorecerá la participación de mujeres o de sus organizaciones es la consulta sistemática. Muchas entidades locales la tienen en cuenta de manera más o menos organizada cuando elaboran sus propuestas: hacen estudios sobre las necesidades de la población desde la perspectiva de género para definir sus políticas, incorporan puntualmente mediante comisiones a mujeres o asociaciones para decidir sobre actividades (Día de la Mujer, Día contra la Violencia hacia las Mujeres, etc.). En resumen, abren una puerta para comunicarse con las mujeres, si bien sólo de vez en cuando.

Dar el paso de asegurar canales de comunicación y consulta es una apuesta importante aunque no siempre viable. Crear, por ejemplo, una comisión permanente de igualdad en un municipio es parte de una doble estrategia para incrementar la participación: favorece que las organizaciones existentes tengan voz y anima a organizarse a otras personas para incorporarse a procesos consultivos. La viabilidad de tales estructuras puede depender de la capacidad de propuestas (y no sólo de protesta) de las organizaciones y esa capacidad se educa y se aprende.

Algunas voces señalan con ímpetu que para fortalecer la interrelación entre las administraciones públicas y las asociaciones, deben ponerse en marcha "consejos de la mujer" como instrumento ideal de interlocución, consulta y representación. Los consejos locales son experiencias poco exploradas

aún, a pesar de que existen a nivel regional Consejos ya consolidados (por ejemplo Madrid, Cantabria, Asturias...) de los que existen multitudes de experiencias diversas²⁰. En esta misma línea argumental, en la actualidad (septiembre 2005) se reivindica desde diferentes espacios que se tienda a la creación de un Consejo de la Mujer de España, con carácter representativo, plural, elegido de abajo arriba y reivindicativo, "porque ni el Consejo Asesor del Instituto de la Mujer (Real Dto. 774197), ni el Observatorio de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Real Dto. 1686/2000) constituyen cauces de esa interlocución"²¹. Es de destacar, a niveles supralocales, el funcionamiento de algunos Consejos regionales o autonómicos de la Mujer, como por ejemplo de la Comunidad de Madrid, Asturias, Cantabria, Catalunya, etc. que se caracterizan porque las personas que los constituyen han sido elegidas por sus miembros de base. Otros "consejos" han surgido de la propia evolución de otras formas organizativas, como es por ejemplo el Consejo de la Mujer, derivado del de Acción Social, de la ciudad de Valencia. También merece la pena no olvidar experiencias de organización sobre temáticas puntuales como la Marcha Mundial de Mujeres (en Valencia, Murcia, Barcelona...), Mesas de Prostitución (Almería, Sevilla, Bilbao) y más generalizadas, experiencias contra la violencia hacia las mujeres. A pesar de esto, opiniones más críticas con los "consejos" y fórmulas similares señalan que esta idea presupone que se han dado las condiciones previas: las asociaciones quieren participar y lo saben hacer. La creación de los consejos "porque sí" puede ser una trampa porque sólo queden representadas en ellos las asociaciones más poderosas, con más información, más personal, etc.

En cualquier caso, la participación de las mujeres como ciudadanas no debería constreñirse a los asuntos que les afectan particularmente. De hecho, las Políticas de Igualdad comprenden políticas específicas pero también incluyen apuestas por la inclusión de la perspectiva de género en todos los asuntos ciudadanos. En este sentido se dan otras tendencias que abogan por políticas específicas de participación local de las mujeres, como por ejemplo la de la Diputación de Barcelona²² que se distingue además del

²⁰Para profundizar sobre los modelos de Consejos existentes ver: Forum de Política Feminista 2005. "Hacia la creación del Consejo Estatal de las Mujeres". Madrid: FPF. Algunos ejemplos locales son: Albacete, Jerez, Córdoba, Burgos, Fuenlabrada, León, L'Hospitalet, Miranda de Ebro, Alcorcón, La Laguna, Sevilla, Valladolid, Barañain, Huesca, Getafe, Sant-Feliú de Llobregat, Palencia, Alhama de Murcia, Badalona, Gijón.

²¹San José, B. 2004:10.

²²Programa urb-al red nº 12 "promoción de las mujeres en las instancias de decisión locales", Barcelona, marzo 2003. Más información en

objetivo de incrementar su presencia, por partir de un diagnóstico sobre el ejercicio de la ciudadanía que hacen las mujeres. También es de destacar las políticas en relación a la introducción de la participación de las mujeres con apoyo institucional en procesos participativos globales (para asegurar la perspectiva de género), como son los proyectos de "presupuestos participativos" de la ciudad de Córdoba, o el proyecto de Emakunde sobre presupuestos desde la perspectiva de género, o en Pamplona sobre el Plan Comarcal de Transporte, como ejemplos de la participación de las mujeres en políticas concretas.

Decidir sobre los criterios que guíen la gestión de las políticas puede avanzar hacia que las organizaciones gestionen directamente los recursos públicos. En ese sentido, las fórmulas van desde la subvención de actividades concretas hasta la firma de convenios de cogestión de programas incluidos en la Política de Igualdad. Por ejemplo, servicios de asesoramiento (legal, psicológico y social), actividades de formación, actividades con niños/as y jóvenes (canguros, ludoteca, campamentos).

En esta línea, hay que señalar que la fórmula generalizada que se ha aplicado para la gestión de la participación de las asociaciones en la política local ha sido la de **subvenciones a las asociaciones de mujeres**. Mediante este mecanismo se ha pretendido fomentar el asociacionismo y en general, la participación de las mujeres en el ámbito público a través de la realización de sus propias actividades o llevando a cabo servicios a la comunidad. Globalmente, las políticas de subvención están, desde el cambio de la legislación que las afecta²³, en el centro de un debate muy complejo sobre el tercer sector de acción social y la participación ciudadana²⁴. En general las críticas sobre esta fórmula se dirigen a la dificultad en los procedimientos de solicitud y su justificación, así como los requisitos que se plantean en cada convocatoria, que a veces se vinculan con la Política Local de Igualdad, y otras veces es sólo por el hecho de pertenecer a la categoría de colectivo destinatario "mujeres"²⁵.

²³Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación.

²⁴Ver documento Folia Consultores 2005, "Diagnóstico sobre el Tercer Sector de Acción Social en España" en la web de la Plataforma de ONGs de Acción Social:

www.plataformaongs.org

²⁵Los colectivos a los que las convocatorias suelen referirse son: mujeres, infancia, personas con discapacidad, inmigrantes y refugiados, etnia gitana, personas privadas de la libertad - reclusos y exreclusos -.

En este sentido cabe preguntarse si las líneas de subvención que se están llevando a cabo en la actualidad... ¿favorecen el asociacionismo de mujeres o mantienen las pocas existentes?, ¿fomenta la participación de la mujer en los asuntos públicos?, ¿resulta imprescindible imponer criterios de igualdad en lo *subvencionable*, o dadas las características de las asociaciones de mujeres esto supone un elemento intervencionista?, ¿recibir dinero público por ser una asociación es un derecho?, y en caso afirmativo, ¿hay algún deber relacionado y consecuente?

Estas últimas preguntas han de unirse a una central que se expresa en base a la cuestión de: ¿qué mecanismos de participación de las mujeres y de las asociaciones de mujeres pueden fortalecer el desarrollo de las Políticas Locales de Igualdad? La respuesta a esta pregunta sólo puede obtenerse de un análisis sobre cada entorno local, no existen pues fórmulas intercambiables que siempre den resultados.

Para concluir, y en forma de **resumen**, hay que subrayar que las dificultades asociadas a la temática de la participación en las Políticas de Igualdad quedan como interrogantes abiertos. De este modo, a la hora de reflexionar sobre los posibles niveles de participación de las asociaciones en las Políticas Locales de Igualdad merece la pena detenerse en algunos temas de posible profundización que han ido surgiendo a lo largo del documento y sobre los que los grupos de trabajo van apuntando algunas ideas que se recogen como aportaciones:

1. La participación es un ámbito de intervención, una estrategia y un instrumento. ¿Qué enfoque resulta más propicio para la política local y en qué condiciones?

El grupo de Málaga señala que el enfoque más propicio sería el de utilizar la participación como un instrumento para el empoderamiento de las mujeres y de sus organizaciones; sin embargo, sigue sobre la mesa el reto que supone la formación de las organizaciones para ejercer su participación con la mayor responsabilidad posible.

2. La participación es una herramienta para el desarrollo de una Política de Igualdad, ¿hasta qué punto lo participativo puede incluirse en los aspectos de diagnóstico y evaluación de las políticas públicas?

3. Y dentro de esta política, ¿cuál es el grado de decisión posible?, ¿dónde están los límites de la participación?

En Málaga se valoró que incorporar la participación como eje de las políticas públicas sería altamente positivo y que los límites son diferentes según desde dónde se asuman: desde las responsables políticas o desde las organizaciones sociales. En cualquier caso, participación y responsabilidad son términos relacionados.

Desde la responsabilidad política la ley en sí ya es un límite. La redacción de las políticas se atiene a un marco legal, social, humanitario y de DDHH. Sin embargo, en el caso de las asociaciones, éstas no pueden perder su carácter reivindicativo, que en muchos casos supera los marcos legales. Es más, gracias a esa visión superadora, se consigue la ampliación de derechos.

Siempre la Administración, local en este caso, tiene la obligación de decidir sobre los límites de la participación que ofrece para tomar decisiones sobre sus políticas. No puede hacer dejación de sus funciones porque tiene su propia responsabilidad y corre riesgos que debe evaluar en cada caso.

Individualmente, cada responsable política ha de decidir sobre qué grado de cesión de poder quiere y puede asumir, y sobre ello actuará, sin duda, la influencia de los distintos modelos de gobierno que estarán en función de las líneas ideológicas y estratégicas de cada partido político. Las prioridades que marque se reflejan en los presupuestos. Por ello, éstos se constituyen en otro límite posible.

4. Los sistemas básicos de participación representativa dificultan el acceso de la mujer a los espacios de toma de decisiones, y en general subrepresentan sus intereses. Por otro lado, los más participativos resultan igualmente lejanos en su acceso, ya que la creación de cauces sin la eliminación de las barreras de acceso por razones de género perpetúan las condiciones diferenciadas de participación: ¿qué mecanismos serían los más facilitadores para las mujeres? Es más, independientemente de las asociaciones, ¿cómo podemos garantizar que en lo participativo se aplica la perspectiva de género, para asegurarnos que las mujeres pueden ejercer su derecho a la participación?

En el grupo de Málaga se afirmó la importancia de aplicar la perspectiva de género en todas las fases de la intervención y en todos los niveles de decisión de las políticas públicas.

Para ello se consideró que es esencial defender la existencia de áreas (o concejalías) 'de la mujer' (no de 'Igualdad', porque esa denominación invisibiliza el papel

de las mujeres en el cambio) como organismos institucionales que promuevan la participación de las mujeres en lo público. La creación de canales como comisiones o consejos al servicio de la participación ciudadana está condicionada a la necesaria formación participativa y en la aplicación de la perspectiva de género de sus componentes. Con esas condiciones, se aconseja la creación de los Consejos Municipales de la Mujer.

No siempre las asociadas tienen un compromiso público y se transfiere lo personal a lo político.

Se afirmó que la inclusión, de nuevo, en áreas de Servicios Sociales o de Bienestar Social de delegaciones o áreas 'de la mujer', supone un paso atrás en el compromiso institucional de incorporar la perspectiva de género en toda la política. Una consecuencia ha sido la pérdida de aprendizaje y de recursos adquiridos.

5. El asociacionismo es un ejercicio de ciudadanía, ¿cómo puede fomentarse la democratización interna de las asociaciones ya existentes, y el asociacionismo de mujeres, sin que los objetivos asociativos que se fomenten se perciban como intervencionistas? Dicho de otro modo, ¿cómo puede conjugarse el empoderamiento de las asociaciones sin caer en el intervencionismo por parte de las instituciones públicas respecto a los contenidos estratégicos?

6. La realidad del asociacionismo muestra un panorama de acción con poca conciencia de género o carente de objetivos sobre la igualdad, ¿hasta qué punto pueden considerarse como asociaciones de interlocución para las Políticas de Igualdad?

7. ¿Cómo puede fomentarse el debate sobre la igualdad dentro de las asociaciones para que sea incluido en su práctica?

El grupo de Málaga concluyó en que a veces, en las asociaciones no se tiene claro el concepto de ciudadanía y cómo debe ser su ejercicio.

Desde la Administración se suelen poner en marcha propuestas de formación asociativa, pero las asociaciones no sienten la necesidad o no es una oferta atractiva, o no conocen las posibilidades de su participación en lo social.

Las subvenciones 'clientelares' no garantizan votos en ningún caso. Para las responsables políticas, las asociaciones más concienciadas son más enriquecedoras de

la política (mejoran su conocimiento de la realidad). Pero depende de cada persona con responsabilidad política y el riesgo de perder poder.

Que se trate de asociaciones de mujeres no garantiza que esté trabajando para mejorar la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres. Muchas no tienen enfoque de género. Algunas son reivindicativas y otras no. Es necesaria la concienciación, analizar su realidad, partir de sus necesidades.

Queda abierto el debate de cuáles han de ser potenciadas desde la Administración Pública y desde qué área de responsabilidad. ("La Administración, debe potenciar a todas. Todas, a su modo, trabajan para mejorar la igualdad. Se subvenciona lo que te piden" son afirmaciones sobre las que no hubo consenso).

Para el grupo, algunas asociaciones se sienten 'utilizadas' políticamente. Otras se sienten 'cómodas' siendo utilizadas porque ganan 'poder'.

Piensa que desde la Administración se debe intervenir. Un trabajo técnico es 'deconstruir' el aprendizaje adquirido para que las asociaciones elijan con mayor libertad. Es necesario evidenciar sus estatutos, sus principios, para relacionarlos con su actividad. Mejorar su conocimiento sobre sus posibilidades, orientar hacia un trabajo hacia la igualdad.

Facilitarles medios para que desarrollen sus acciones (por ejemplo, recursos de entidades financieras).

En todos los casos es necesario no perder de vista las diferencias entre la realidad del mundo rural y el urbano. Pero se afirma que es necesario trabajar la participación interna, delegar responsabilidades más o menos concretas y hacer comisiones de trabajo para la acción asociativa.

8. En cuanto a las subvenciones, ¿qué elementos podrían mejorar el panorama actual?, ¿se deberían imponer criterios en las convocatorias sobre las actividades de las asociaciones respecto a la igualdad de oportunidades entre mujeres?

9. Y en relación a esto, ¿qué tipo de criterios para las subvenciones son los más adecuados para fortalecer las Políticas de Igualdad?

10. En el caso de que ya exista población organizada o un movimiento ciudadano consolidado, ¿cuál es el papel que tiene que adoptar la responsable política al respecto?

El grupo valora algunas ideas:

- ✓ *Parece necesario tomar una decisión y diferenciar recursos para participación (actividades) y recursos para promocionar la igualdad. Éstos últimos deberían facilitarse a partir de criterios sobre la eficacia de la actuación para mejorar la igualdad.*
- ✓ *Ello se justifica a partir de que los planes de igualdad enmarcan los objetivos hacia la igualdad y los equipos técnicos deben viabilizar la participación de las asociaciones de mujeres en esos objetivos.*
- ✓ *Se insiste en que deben existir criterios, mejorar la formación, facilitar recursos, facilitar herramientas (plantillas, por ejemplo).*
- ✓ *La justificación de los proyectos ha de estar en función de las actividades reales, el proyecto ha podido evolucionar y también la realidad sobre la que han trabajado. Puede haberse hecho mal la detección de necesidades (¿no hay una buena organización interna para tomar esas decisiones?).*
- ✓ *Aunque la cofinanciación es difícil por falta de recursos de las asociaciones, se observa que es un criterio útil para el desarrollo de la responsabilidad social asociativa.*

11. En cuanto a los instrumentos de participación para las Políticas Locales de Igualdad, ¿cuál sería el punto de entrada a la participación desde un contexto no asociativo, donde no hay tejido asociativo o éste es muy débil?

12. ¿Qué tratamiento sería el más adecuado sobre las asociaciones mixtas en cuanto a representatividad, consulta e interlocución, respecto a las asociaciones exclusivamente de mujeres?

13. ¿Cómo puede incluirse, motivarse o simplemente relacionar a los miembros varones de las asociaciones mixtas? y, en general, ¿pueden o deben llegar a participar las asociaciones de hombres o masculinizadas en la toma de decisiones de las Políticas de Igualdad?

14. Dadas las características tan heterogéneas de la participación social, ¿debería de ampliarse el diálogo sobre la igualdad a otro tipo de asociaciones a la hora de desarrollar las Políticas Locales de Igualdad?

15. Finalmente, una cuestión global y estratégica, ¿es compatible el proceso educativo de participación con incidir directamente en las asociaciones para incorporar al conjunto de la política la perspectiva de género?, ¿dónde se hallaría la clave de entrada para ambas cuestiones?

El grupo propone dos vías para promover la participación cuando no existe:

- a) Buscar problemáticas específicas y canalizar identidades en ese sentido.*
- b) Convocar a la ciudadanía sobre ideas generales que puedan aglutinar intereses.*

El objetivo inicial ha de ser incentivar, crear la necesidad y concienciar de la utilidad de la participación y del fenómeno asociativo.

Pero no es suficiente, es preciso incorporar la iniciativa ciudadana de las personas no asociadas.

Respecto a las asociaciones de hombres, el grupo considera que debe considerarse su participación en las Políticas de Igualdad, pero con límites: invitación a los Consejos, pero sin voto, por ejemplo.

Sobre los mecanismos: la información, la educación, la formación y la comunicación son estrategias fundamentales.

En resumen, es necesario realizar en el ámbito de la política local, planes estratégicos y transversales sobre participación en las Políticas de Igualdad.

6. Anexo

El contraste de la primera versión de este documento se realizó en Málaga el día 22 de septiembre de 2005. En estas jornadas participaron las siguientes personas:

NOMBRE	ENTIDAD	CARGO
Ana Amata González	Diputación de Almería	Agente de Igualdad
Quinita Martínez	Diputación de Almería	Animadora Sociocultural
Francisca Díaz	Ayuntamiento de Málaga	Jefa de Sección
Ana Moreno Pena	Ayuntamiento de Málaga	Jefa de Negociado de Participación
Ana Barrabino Sánchez	Asociación de Mujeres "Selene". Ayuntamiento de Campillos (Málaga)	
Dulcenombre Senciones Ramos	Ayuntamiento de Campillos (Málaga)	Concejala de Igualdad
Silvia García Morales	Ayuntamiento de Archidona (Málaga)	Técnica del Centro de Información a la Mujer
María Tineo Morales	Asociación de Mujeres "Agua Clara". Ayuntamiento de Istán (Málaga)	Socia Directiva
Damiana Sánchez Cabrera	Ayuntamiento de Cuevas de San Marcos (Málaga)	Concejala de Juventud y Participación Ciudadana
Encarnación Páez Alba	Ayuntamiento Villanueva de Tapia (Málaga)	Alcaldesa
Ana María Sánchez-Tirado Vera	Ayuntamiento de Montilla (Córdoba)	Informadora del Centro Municipal de la Mujer
Margarita Villegas Torres	Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba)	Informadora del Centro Municipal de la Mujer

NOMBRE	ENTIDAD	CARGO
Charo Prieto Escalera	Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba)	Concejala de Mujer
Fefi Santos Perea	Avas - Puente Genil (Córdoba)	Responsable de Programa
María Tortosa Pérez	Asociación de Mujeres "Las Murallas". Ayuntamiento de Archidona (Málaga)	Secretaria
Dolores Campillo Sánchez	Asociación de Mujeres "Las Murallas". Ayuntamiento de Archidona (Málaga)	Asociada
Gemma Gimeno Escobar	Ayuntamiento de Archidona (Málaga)	Concejala de Mujer
María Dolores Luque Aguilera	Ayuntamiento de Villanueva de Algaidas (Málaga)	Concejala
Ana María Ferrera González	Ayuntamiento de Las Cabezas de San Juan (Sevilla)	Técnica del Centro Municipal de Información
Isabel León Orozco	Ayuntamiento de Las Cabezas de San Juan (Sevilla)	Delegada de la Mujer
Gemma del Corral Parra	Ayuntamiento de Málaga	Directora de Igualdad

Coordinaron las jornadas:

Pepa Franco. Folia Consultores S.L.

Nina Mielgo. Federación Española de Municipios y Provincias. Área de Igualdad.

Movimiento Asociativo de Mujeres y las Políticas Locales de Igualdad



¿Se puede hablar de democracia sin contar con la participación activa de toda la población, hombres y mujeres? ¿Qué mecanismos facilitan la participación de las mujeres? La participación es una condición para la democracia, pero los sistemas democráticos han evolucionado y con ellos los modos de participar; actualmente avanzamos hacia "la ciudadanía activa o democracia participativa".

Este texto propone una reflexión sobre tales posibilidades y la participación femenina y va añadiendo las aportaciones de los grupos de trabajo que se realizan sobre este tema.