

# **Ciudadanía de las mujeres desde los espacios locales de Montevideo**

---

## **La Comuna Mujer del CCZ 12**

---

**Mtra. Lilián Celiberti | A. S. Solana Quesada**

**Comisión Nacional de Seguimiento  
Mujeres por Democracia,  
Equidad, y Ciudadanía**

© CNS. Comisión Nacional de Seguimiento  
Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía.  
San José 1436. tel. y Fax: 900 9373  
comision@chasque.net  
[www.chasque.net/comision](http://www.chasque.net/comision)

Esta publicación ha sido posible por el apoyo de UNFPA.

Responsable de Edición: Graciela Sapriza

Corrección de textos: Elena Fonseca

Diseño: Maca

Impresión: Rosgal

Montevideo, Uruguay, 2004

## Comisión Nacional de Seguimiento Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía

La CNS está integrada por 47 organizaciones de mujeres y organizaciones feministas de todo el país, que interviene en distintas áreas y ámbitos. Las responsables de estas organizaciones son mujeres diversas que actúan juntas para transformar la realidad. Su misión es impulsar la equidad de género como un eje ineludible en la práctica democrática consolidando la articulación de las organizaciones de mujeres, fortaleciendo sus capacidades de incidencia y propuesta en el espacio público y su coordinación con otros actores.

Integrantes de la Coordinación de la CNS: Lilian Abrascinkas, Alba Aguilar, Brenda Alvarez, Nicole Bidegain, Kika Casas, Lidia Duschastzky, Clara Fassler, Cristina Gómez, Cristina Grela, Solana Quesada, Leonor Rodríguez, Graciela Sapriza, Milka Sorribas, Angélica Vitale.

## Agradecimientos

*Queremos darles las gracias a todas/os quienes dedicaron su tiempo, energía y reflexión para la realización de este trabajo, a la Comuna Mujer de la Zona 12 y cada una de sus integrantes, las que fueron entrevistadas y las que no; a la Comisión de la Mujer de la IMM; al equipo social del Comunal 12; al Instituto Mujer y Sociedad; a la Casa de la Mujer de la Unión; a la Junta Local y al Concejo Vecinal.*

*Esperamos que este trabajo aporte al ejercicio de una ciudadanía activa de las mujeres, en el caso de la Comuna 12. A más de un año de la realización del estudio, conocemos nuevos pasos firmes, dados en esa dirección.*

*A seguir andando...*

Lilián y Solana

# Índice

Introducción	7
I) Marco referencial	11
La participación ciudadana	
Las preguntas	
Identidades y los/las actores/as colectivos	
Identidades y su inserción en el territorio de lo local	
Las políticas de género en la IMM	
Las comunas	
Dimensiones de la ciudadanía de las mujeres	
II) Metodología propuesta y técnicas de investigación	25
III) Análisis de la información recogida	29
Las unas y las otras...	
La Casa de la Mujer de la Unión	
Instituto Mujer y Sociedad	
IV) Las dimensiones de la ciudadanía y sus indicadores	49
V) Conclusiones preliminares y temas para el debate	55
La descentralización y la participación ciudadana	
Procesos personales y colectivos	
Participación y ciudadanía	
Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos	
Bibliografía	59



# Introducción

El presente trabajo expone los resultados de un estudio<sup>1</sup> realizado en la Comuna Mujer de la Zona 12 de Montevideo, sobre la participación de las mujeres y el desarrollo de la ciudadanía, como insumo para el debate y la definición de estrategias futuras.

Se origina en el interés de la CNS (Comisión Nacional de Seguimiento. Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía) por registrar los impactos concretos que ha tenido el Plan de Igualdad de Oportunidades de la Intendencia Municipal de Montevideo. Se eligió la Comuna Mujer del CCZ 12, para realizar este estudio de caso.

El informe se estructura en cinco capítulos. En el primero se presenta el Marco Referencial desde el cual se desarrolla el estudio de caso y el debate sobre descentralización y participación iniciado en el año 2001 por el Gobierno Municipal de Montevideo; en el segundo se enuncian la metodología utilizada y las técnicas e instrumentos para la recolección de información; en el tercero, se presenta la información recogida; en el cuarto se realiza un análisis de la información relevada en función de los indicadores de ciudadanía activa de las mujeres y finalmente se plantean las principales conclusiones y posibles temas para un debate más amplio.

---

<sup>1</sup> Realizado en los años 2002 – 2003, no analiza procesos cumplidos con posterioridad a esa fecha, tanto en lo que hace a la implementación del PIOD (Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos) y su evaluación, como al reciente proceso de elaboración de Planes Locales en algunas zonas de Montevideo, entre las que se encuentra la Comuna 12.



## La Comuna Mujer del CCZ 12

*La ampliación simbólica operada por la “sociología de las emergencias” quiere analizar en una determinada práctica, experiencia o forma de saber, lo que en ellas existe como tendencia o posibilidad futura. Ella actúa sobre las posibilidades y sobre las capacidades. Identifica señales, pistas o trazos de posibilidades futuras en todo lo que existe. Tal como el conocimiento que subyace en la sociología de las ausencias, trátase de un conocimiento argumentativo que en vez de demostrar, convence, que en vez de querer ser racional, solo quiere ser razonable. Es un conocimiento que avanza en la medida en que identifica creíblemente saberes emergentes, o prácticas emergentes.*

Boaventura de Sousa Santos<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Para una Sociología de las Ausencias y una Sociología de las Emergencias. Revista Crítica de Ciencias Sociales, Nº 63, Octubre 2002, traducción del portugués de L. C.



# I) Marco referencial

Desde la perspectiva propuesta por Boaventura de Sousa, una mirada crítica a determinada práctica apunta a detectar pistas y trazos de posibilidades futuras, y a formularnos interrogantes que permitan ampliar nuestras búsquedas. Esta tarea, resulta de primer orden para el caso de las políticas de género en la IMM, si tenemos en cuenta que es la única política pública, diseñada desde esa perspectiva, que ha tenido continuidad y desarrollo en el país.

Desde 1990 el Gobierno Departamental de Montevideo inicia un proceso de participación ciudadana en la gestión municipal, que se expresa en 1993 en la creación de organismos de Gobierno Local: las Juntas Locales integradas por delegados políticos de los partidos mayoritarios en el Departamento de Montevideo y los Concejos Vecinales, organismos de integración directa de los barrios elegidos en elecciones locales.

La experiencia de estos años, ha mostrado un incremento continuo de la participación de las mujeres en ambos organismos. En 1995 las edilas locales eran un 34 % del total de integrantes y en un 50% presidían estos organismos. En el año 2000, el número de mujeres en las Juntas Locales pasó a ser más del 50%. En los Concejos Vecinales el resultado de las elecciones de octubre de 1998 arrojó un porcentaje de 42% de mujeres en esos organismos.<sup>3</sup> En el período 2001 – 2003 alcanzó el 42.7%.

El contexto, y aún las perspectivas de futuro del país, han cambiado sustantivamente en estos 12 años, exigiendo repensar los caminos para el

---

3 Bruera ,S. - González, M. *Una política municipal dirigida a las mujeres: COMUNAMUJER*. IMM, Montevideo, 1999.

desarrollo de la ciudadanía desde los desafíos planteados por la agudización de los niveles de exclusión y fragmentación social en el país.

La revisión y debate acerca de las formas de participación ciudadana en el gobierno municipal ha sido formulada por el propio equipo de gobierno en el año 2001, presentando interrogantes sustantivas acerca del proceso de descentralización y el sentido y norte de la participación ciudadana. En efecto, en el marco del “Programa de Análisis, Evaluación y Diseño de escenarios de Gestión en el sistema de Descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo” realizado en convenio con el IDES (Instituto de Estudios Sociales) la IMM convocó a un debate sobre el proceso de descentralización participativa en Montevideo en mayo del 2001.

Para nuestro análisis sobre la participación de las mujeres desde los espacios locales, parece importante rescatar como temas de debate, algunas de las afirmaciones realizadas en esa instancia, sea porque se plantean allí algunos de los problemas centrales que las mujeres entrevistadas señalan como principales obstáculos al desarrollo de una propuesta de descentralización participativa, o porque el funcionamiento y las temáticas que las mujeres de las comunas desarrollan, pueden constituir un aporte alternativo para fortalecer la descentralización y la participación local.

En el documento del IDES que sirve de insumo al debate convocado por la IMM sobre el proceso de descentralización, se plantea:

*Existe en la teoría social, y en particular en los análisis acerca del desarrollo local y los tejidos comunitarios, una propensión a mitificar las potencialidades de la sociedad civil en la construcción de modelos políticos alternativos.*

*Entendemos que la realidad demuestra que no hay tal autonomía potencialmente transformadora. Históricamente la sociedad civil ha sido sumamente plástica al modelo estatal vigente. Por acción o por reacción, el comportamiento de los grupos populares en su accionar político concreto siempre termina respondiendo directa o indirectamente a los movimientos que se produzcan desde el Estado.*

De esta forma, se asume que la responsabilidad en el desarrollo de la descentralización y participación ciudadana se relaciona con el modelo de relación sociedad civil – estado, propuesto por el gobierno municipal.

Tal como expresa Lechner<sup>4</sup> *“...nuestras imágenes de la democracia posible y del orden deseado dependen, en definitiva, de los mapas ideológicos y marcos conceptuales con que ordenamos el mundo...”* Si dentro de los mapas ideológicos y marcos conceptuales progresistas, la autonomía no es pensada como uno de los ejes de una propuesta transformadora, no estará en el centro de ninguna estrategia democratizadora de lo social que potencie la participación de nuevos sujetos/as y actores/as y amplíe los niveles de autonomía y asociatividad. Este aspecto está en el centro de un debate político en la sociedad uruguaya que parece pertinente profundizar.

## La participación ciudadana

Si bien el proceso de participación iniciado en 1990 genera niveles interesantes de convocatoria, el documento plantea que la participación ciudadana en Montevideo *ha encontrado dificultades para consolidarse como ejercicio pleno de un cogobierno entre vecinos y las autoridades electas. Tal vez uno de los aspectos que más ha estado presente en el declive del proceso participatorio, más que con la institucionalidad tenga que ver con los contenidos: ¿participar para qué?, ¿participar por qué? La esencia de la cultura dominante no alienta ni lo colectivo, ni el encuentro político para el protagonismo, sino por el contrario. Por lo tanto no se trata tan solo de convocar a la participación y crear andamiaje institucional para albergar a la misma, sino que tan importante como lo anterior, es atribuir dirección y sentido a la participación”*.<sup>5</sup>

Para cambiar la situación actual del proceso de descentralización, el documento apela a la necesidad de *una nueva concepción de la acción política local donde más que forcejear para ganar espacios, se contribuya a la conformación de un nuevo tejido social que aliente un nuevo protagonismo de la sociedad en su conjunto*.

---

4 Lechner, N. *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. FLACSO, Chile, 1988.

5 Informe de IDDES, 2001

Partiendo de esta afirmación y tomándola como válida, en este trabajo nos propusimos mirar desde lo local, una de las experiencias de políticas dirigidas a promover la equidad entre hombres y mujeres en Montevideo, eligiendo para ello la Comisión del Zonal de Mujeres del Centro Comunal 12.

Colocar el foco en una experiencia concreta, tiene el límite propio del carácter del estudio en la medida que no permite generalizaciones fundadas, pero a la vez, posibilita rescatar las voces y experiencias de las mujeres que desde lo local promueven las iniciativas. Y fundamentalmente, permite rescatar algunos aspectos de la experiencia que pueden vincularse con ese debate central en Montevideo sobre el sentido de la participación, el desarrollo del tejido social local y las nuevas formas de relación sociedad- estado.

Es posible sostener, que no se desarrollan desde lo local *“las potencialidades de la sociedad civil en la construcción de modelos políticos alternativos”*. La construcción de “modelos alternativos” en el actual contexto de “crisis global” es una tarea que involucra la búsqueda de nuevos paradigmas emancipatorios y nuevas racionalidades teóricas y epistemológicas. Sin embargo, ello no implica descartar las potencialidades de lo local, para el desarrollo de formas de sociabilidad que fortalezcan el tejido social comunitario y amplíen en las articulaciones sociales con potencialidades alternativas.

## Las preguntas

Para realizar el estudio nos planteamos tres preguntas básicas sobre el Programa Comunamujer: ¿Amplía los espacios de participación? ¿Legitima derechos de las mujeres a nivel local? ¿Cómo se insertan las demandas de género en la tarea comunal de la zona?

En el desarrollo de las entrevistas y reuniones realizadas con las mujeres surgió muy claramente la necesidad de colocar el foco también en las interacciones sociales que la acción de las mujeres potencia y cómo éstas contribuyen al desarrollo del tejido comunitario.

Tomamos como eje conceptual el trabajo realizado por Alejandra Valdés y Patricia Provoste. La “ciudadanía activa”, señalan Provoste y Valdés, tiene

relación con ser sujeto de derechos y sujeto de la construcción pública común, es decir, actor/a en la creación de espacios, intereses, imágenes y discursos públicos, con sentido de identidad, pertenencia y membresía de una determinada comunidad política, entre cuyos miembros hay relaciones de interdependencia, responsabilidad, solidaridad y lealtad <sup>6</sup>.

Esta noción de ciudadanía activa se basa entonces, en la importancia del protagonismo público de las mujeres y sus obstáculos para ejercer el lugar de "par" en el espacio público. El fortalecimiento de la capacidad de iniciativa y gestión ciudadana, de la democratización del espacio público es un proceso complejo que requiere de la conjunción de múltiples factores y de un clima político institucional que habilite y potencie la expresión de las voces ciudadanas, la legitimación de espacios de participación y la interlocución entre estado y sociedad.

La construcción de la democracia y la ciudadanía está más que nunca vinculada a un proceso de construcción de "sentidos". La idea de democracia se encuentra así asociada a las condiciones en las cuales puedan darse relaciones dialógicas entre los diferentes individuos y grupos en la construcción de las interpretaciones y sentidos de lo social.

Sin embargo, las actuales condiciones y transformaciones de la vida colectiva, la agudización de segregaciones sociales y económicas, las tensiones y los miedos que amenazan la convivencia ciudadana, abren desafíos profundos y novedosos para toda propuesta democratizadora y emancipatoria. Los dos pilares conceptuales planteados por Fraser<sup>7</sup> (Reconocimiento y Redistribución) parecen colocarse en el centro de este desafío: cómo resolver el dilema entre ellos y el de igualdad y justicia en lo social, con el reconocimiento de las diferencias de los/las sujetos/as.

Las profundas transformaciones, dice Virginia Vargas, *con las que la región ingresa al nuevo milenio, ampliando formalmente y al mismo tiempo restringiendo el acceso a los derechos, nos demuestran que los ejes de injus-*

---

6 Provoste, P – Valdés, A, "Democratización de la Gestión Municipal y Ciudadanía de las Mujeres". Santiago de Chile, 2000. Documento de Trabajo.

7 Fraser, N. *Iustitia Interruptus. Critical reflections on the "Post Socialist" condition*. New Yorck, Routledge, 1997.

*ticia se cruzan, que la exclusión es múltiple, que los derechos civiles y políticos no tienen sustento de aplicabilidad y desarrollo si no se basan en un piso económico y social más igualitario. Que la equidad encuentra su límite en la pobreza. Esta es la dimensión relacional de la ciudadanía donde sus contenidos civiles y políticos, así como socioeconómicos, ampliados y articulados entre sí, son la base sobre la que se asienta cualquier propuesta de transformación de las relaciones sociales existente.*<sup>8</sup>

## **Identidades y los/as actores/as colectivos**

Según Castells, las identidades, en lo referente a actores sociales, se crean según el proceso de construcción de sentido atendiendo a un atributo cultural, o a un conjunto relacionado de atributos culturales, al que se da prioridad sobre el resto de las fuentes de sentido. Por ello, advierte, aún cuando estas identidades pueden tener origen en las instituciones, *sólo se convierten en tales, si los actores sociales las interiorizan y construyen sentido en torno a esta interiorización.*<sup>9</sup>

La construcción social de las identidades se da en un contexto específico de relaciones de poder y ello lleva a Castells a distinguir tres formas y orígenes de la construcción de identidades:

La *Identidad legitimadora* que es introducida por las instituciones dominantes de la sociedad y genera, según su opinión, una sociedad civil con actores sociales estructurados y organizados que racionaliza las fuentes de la dominación estructural.

La *Identidad resistencia*, generada por actores que se encuentran en posiciones/condiciones devaluadas o estigmatizadas por la lógica de dominación y que construyen trincheras de resistencia.

---

8 Vargas, V. *Los derechos económicos y sociales de las mujeres en el ámbito local*. "Fortaleciendo los derechos de las mujeres en el ámbito municipal. Gobierno Municipal de la Paz. Oficina de Género. La Paz. Bolivia, 2001.

9 Castells, M. *La era de la información Vol.II El poder de la identidad*. Siglo XXI Editores, Madrid, 1999, p. 29

La *Identidad Proyecto*, cuando los actores sociales construyen una nueva identidad que redefine su posición en la sociedad. Es en ésta, donde el autor ubica la acción feminista cuando logra trascender la trinchera de resistencia para desafiar el sistema de dominación patriarcal y su estructura de producción, reproducción, sexualidad y personalidad sobre la que nuestras sociedades se han basado a lo largo de la historia.

La propuesta conceptual formulada por Castells tiene sin duda aspectos controversiales fundamentalmente en relación a las identidades legitimadoras, ya que como el mismo autor señala, *donde Gramsci y Tocqueville ven democracia y civilidad, Foucault o Sennet y antes que ellos Horkheimer o Marcuse, ven dominación interiorizada y legitimación de una identidad normalizadora sobreimpuesta e indiferenciada.* (1999, 31)

Sin entrar a considerar la profundidad del debate teórico implícito en esta categorización, cabe preguntarse si en el proceso concreto de participación propuesto por el gobierno de la IMM la identidad de “vecinos” convocada a participar, no establece de por sí, un límite a la participación, en tanto evoca una identidad acotada territorialmente que parece marcar fronteras de acción más limitadas, en temáticas y ámbitos de incidencia, que la de ciudadano o ciudadana.

*¿Cómo los supuestos sujetos de la ley se constituyen como ciudadanos/as a través de prácticas sociales, sistemas institucionales y representaciones culturales?*, se pregunta E. Jelín. *La búsqueda se concentra en la construcción de “subjetividades” individuales y colectivas, tanto en relación a otros en general, como al “otro” privilegiado, o sea el Estado o la autoridad pública.*<sup>10</sup>

Es en este campo de exploración de las subjetividades individuales y colectivas donde tal vez, sea pertinente abrir un debate sobre la participación ciudadana en Montevideo y en particular sobre la propuesta municipal de descentralización participativa con toda su estructura y andamiaje.

---

10 Jelín, E. *¿Ciudadanía emergente o exclusión?* Facultad de C.S. (UBA) Argentina, 1996.

## Identidades y su inserción en el territorio de lo local

Para buscar el lugar de articulación entre la propuesta de descentralización municipal en Montevideo y la conformación de “identidades proyecto” en la definición de Castells resulta útil partir de algunas afirmaciones.

1. Coincidimos con la afirmación de Castells en el sentido de que: *los entornos locales per se, no inducen un modelo específico de conducta o una identidad distintiva (...) Para que esto suceda es necesario un proceso de movilización social. Es decir, la gente debe participar en movimientos urbanos mediante los cuales se descubren y defienden los intereses comunes, se comparte en cierta medida la vida y puede producirse nuevo sentido.*<sup>11</sup>
2. Si las identidades convocadas en el proceso de descentralización de Montevideo por el Gobierno municipal son fundamentalmente vecinales, ¿cómo ingresan otras cuestiones ciudadanas que involucran proyectos emancipatorios y suponen un cuestionamiento a la cultura dominante?

Estas consideraciones se encuentran en la base de nuestra evaluación de las políticas de equidad entre hombres y mujeres en Montevideo, y en particular en los programas de la Comisión de la Mujer dirigidos a promover la *ciudadanía activa* de las mujeres a través del programa de descentralización municipal.

En primer lugar, porque la posibilidad de afianzar la autonomía de lo social supone la interacción de actores locales con demandas propias, y dentro de estos movimientos, la participación de las mujeres en pie de igualdad desde sus demandas con el resto de los actores y agendas.

En segundo lugar, porque tal como está concebida la participación en el Departamento de Montevideo, los/as actores/as con demandas y propuestas sobre determinada temática de lo urbano tienen un lugar de interlocución diferente, generando así una enorme dispersión de propuestas “especializadas” con dificultades para que éstas transversalicen el conjunto de la acción gubernamental. Así, por ejemplo, las organizaciones ciudadanas

---

<sup>11</sup> Castells, op. cit. 1999, p. 83

dedicadas a politizar la problemática ambiental tienen un espacio especial de interlocución con el gobierno que, muchas veces, nada tiene que ver con las decisiones tomadas en otro ámbito municipal y con escasa expresión en el territorio y en los actores que conforman los espacios locales de gobierno. Se podría señalar esto, igualmente en relación a otras temáticas como juventud, infancia, discapacidades etc. Queremos señalar en este aspecto que los importantes avances sectoriales en la definición de objetivos y promoción de derechos, no encuentran una intersección potenciadora a nivel local que articule los programas de los gobiernos locales y organismos de la descentralización.

Las políticas de género desarrolladas desde la Comisión de la Mujer de la IMM, han marcado una diferencia, ya que han tendido a fortalecer las comisiones de mujeres zonales y a establecer contactos inter-zonas, a la vez que a legitimar en el espacio público las demandas de género. Alejandra Massolo dice que *Probablemente el ejemplo más consistente de articulación entre la política de descentralización municipal y la política local de género es el de la Intendencia Municipal de Montevideo. (...) Las acciones de la Comisión se insertan en el ámbito territorial, ámbito de la vida cotidiana, donde vecinas y vecinos se encuentran y desencuentran, y las necesidades insatisfechas adquieren nombres y rostros.*<sup>12</sup>

A diferencia, entonces, de otras temáticas transversales, como juventud, infancia etc, la de género ha tendido a articularse desde lo local, aunque, sin embargo tenga más debilidad en el involucramiento ciudadano que otras organizaciones feministas y de mujeres que no se articulan en función del territorio.

## Las políticas de género en la IMM

La institucionalización de políticas hacia la mujer en el Gobierno Municipal de Montevideo comenzó efectivamente en 1995 o sea, en el segundo período de gobierno del Frente Amplio, si bien la Comisión de la Mujer fue cre-

---

12 Massolo, A.. *Mujer, Participación y Desarrollo*, CORDES/CEDIME, Quito, 2000.

ada en el primer período en el que se desarrollaron algunas iniciativas concretas entre las que se puede señalar el Servicio Telefónico de Atención a la Mujer Víctima de Violencia Doméstica.

La Comisión de la Mujer, ha desarrollado líneas de trabajo tendientes a fortalecer la participación social y política de las mujeres de los gobiernos locales a partir de programas de capacitación y encuentros periódicos, del Programa de Atención Integral a la Salud de la Mujer, donde las mujeres participan a través de las comisiones de salud barriales, del Programa de Prevención de distintas formas de Violencia y del servicio telefónico, del programa adolescente y de las ComunaMujer, espacios de encuentro de las mujeres en los barrios y de servicios jurídicos y asesoramiento para las mujeres.

La Comisión de la Mujer de la Intendencia Municipal de Montevideo convocó en abril del 2000 a las mujeres montevideanas edilas locales, concejalas vecinales, integrantes de organizaciones barriales, y ONGs a un debate sobre necesidades y estrategias para el desarrollo de políticas locales de género. Los años de trabajo sistemático de la Comisión de la Mujer y la presencia institucional de las mujeres en los organismos locales, constituyen un punto de partida interesante para mirar la experiencia y para recoger también los principales obstáculos y desafíos para la práctica de la compleja relación sociedad civil – estado.

La creación de la “Comisión de Equidad y Género en la Ciudad” a nivel institucional fue la responsable de elaborar el primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos en la Ciudad que fue pautaado por una serie de debates y encuentros con las mujeres organizadas de la ciudad, tanto a nivel local, como de organizaciones, ONGs, académicas y activistas por los derechos de las mujeres. El 8 de marzo del 2002 se presentó el primer plan de trabajo y sus metas.

## Las comunas

En el trabajo de sistematización de las Comunamujer, realizado por Bruera y González en 1998 se plantean que si bien éstas *tienen como objetivo*

*reforzar el protagonismo político - en un sentido amplio - de algunas mujeres que a través de la apropiación y uso de los espacios de participación, amplíen sus posibilidades de acceso al poder (...) esto no es suficiente para desplegar la ciudadanía de las mujeres. La membresía plena sólo se logra a través de procesos complejos en los cuales las mujeres estamos comprometidas a dar batalla, como otros sectores excluidos. En la medida que el programa se inserta en barrios con importantes carencias sociales y económicas un importante número de mujeres se sienten convocadas al servicio de su comunidad. Esta vocación de "servicio" es por otra parte, el común denominador de una cultura política que continúa enfatizando el rol comunitario de las mujeres desde el servicio a los otros, enfatizando su sensibilidad social como valor y creando entonces fuertes componentes identificatorios para las propias mujeres.(...) Pese a estar integradas por varias líderes barriales (las Comunamujer) hasta ahora no han resultado un "semillero de un nuevo tipo de liderazgo". Es sí un trampolín para el desarrollo personal de sus integrantes. Para que opere como tal en un sentido más amplio, debería subrayarse la intencionalidad de que la autonomía de las mujeres se traduzca de manera mas contundente en los planos sociales y políticos, abandonando el cobijo del "espacio de mujeres".<sup>13</sup>*

La autonomía y la construcción de movimiento parecen ser los principales desafíos para consolidar ese espacio de participación de las mujeres a nivel local. Estos desafíos involucran de diferente manera a quienes actúan desde los mecanismos gubernamentales y a las actoras del movimiento político de las mujeres.

Por una parte, se espera y se exige de los gobiernos, la creación de mecanismos de participación democrática. El respeto y potenciación de sus voces y el cuidado de no convertir estos recursos humanos en fuerza de trabajo gratuita para el éxito de sus programas. El voluntariado entendido como participación comunitaria tiene sus riesgos: en la misma medida que se apela a la solidaridad como valor de relación entre las personas en la comunidad o barrio donde actúan, despolitiza la participación en tanto control y capacidad de propuesta y por tanto, puede desestimular, a la corta o a la

---

13 Bruera, S - González, Mariana, op.cit.1999.

larga, la propia participación o simplemente reducirla a niveles de pequeños grupos escasamente representativos.

El proceso de descentralización en Montevideo ha reconocido a los actores locales como interlocutores/as, consolidando su papel en la sociedad civil y ampliando de esa forma, los niveles de ejercicio ciudadano, pero como veíamos al inicio, este proceso de participación está en un momento clave de redefinición. Sería erróneo pensar que un proceso de construcción de ciudadanía, (en el sentido de definir e incidir en la agenda pública) pueda desarrollarse al margen de las luchas de poder entre ambos actores. Por un lado los actores y actoras locales tienen una heterogeneidad de intereses y también diferentes posibilidades de legitimar sus demandas y no están exentos de caer en formas de clientelismo y burocratización. Como expresa Auyero,<sup>14</sup> *los lazos clientelares viven dentro y fuera de los agentes, en las estructuras de las redes de distribución y circulación de bienes, servicios, lealtades, etc, y en los esquemas mentales y afectivos de los agentes involucrados en esas prácticas*. Pero por otra parte, muchas veces, la capacidad de trabajo de los y las actoras locales, no tiene posibilidades de incidir en el diseño de políticas y programas, y se desperdician energías ciudadanas.

La priorización de demandas locales constituye un importante ejercicio democrático en la medida que obliga a negociar entre iguales, pero al convocar exclusivamente a "vecinos/as", deja fuera otras múltiples identidades sociales localizadas en el territorio en detrimento de una mayor capacidad propositiva ciudadana. El reconocimiento de múltiples identidades e intereses, es básico para la democratización de las relaciones comunitarias y sociales<sup>15</sup>.

Fortalecer la participación ciudadana y el ejercicio de la ciudadanía como práctica, supone pasar de los intereses particulares a los generales, supone construir los puentes de la diversidad que se expresan en la sociedad en su

---

14 Auyero, Javier. *La doble vida del clientelismo político*. Sociedad. Facultad de Ciencias Sociales (UBA) Argentina, 1996.

15 Lechner, Norbert. *Desafíos de un Desarrollo Humano: Individualización y capital social*. FLACSO, Chile, 1999

conjunto, y las identidades diversas que una misma persona posee, según el rol concreto que juega, en el momento concreto.

Para ello, es necesario profundizar y reconstruir el sentido colectivo y a la vez flexible de la participación. Pero, siguiendo el planteo de Lechner surge la pregunta de ¿cómo instituir lo colectivo en sociedades que se caracterizan por una profunda heterogeneidad estructural? La negociación y el pacto entre diferentes intereses no son, para este autor, algo exterior y posterior a los sujetos, sino la posibilidad por medio de la cual se constituyen las identidades colectivas. La articulación entre los diferentes espacios, parece una condición imprescindible para que la información circule, para que los propios espacios generen anticuerpos frente a los riesgos de burocratización y para ampliar y enriquecer las agendas en torno a las cuales se convoca.

Este desafío supone ampliar la lucha democrática y saltar del encapsulamiento de las llamadas políticas de equidad hacia una cultura de relaciones sociales donde las tareas de cuidado, la lucha contra la violencia sexual, el respeto de las diversidades y la politización del cuerpo y la sexualidad, formen parte de la cultura política del país.

### **Dimensiones de la ciudadanía de las mujeres**

Para realizar nuestro trabajo partimos de las dimensiones de ciudadanía activa propuestas por Valdés y Provoste en el estudio de experiencias innovadoras en Santiago de Chile. Las dimensiones propuestas por las autoras son, *la asociatividad, el ejercicio de derechos, el control de la gestión pública, el acceso a decisiones y la voz pública por los derechos de las mujeres* como elementos centrales de la definición de ciudadanía activa.

- ◆ **Asociatividad:** aumento de la capacidad organizativa dirigida a incidir en las decisiones municipales -de gobierno o funcionales- a favor de los derechos y necesidades de las mujeres como género. Se entiende que la asociatividad es un elemento indispensable de la ciudadanía activa en tanto supone el reconocimiento de elementos comunes de identidad y disposición a hacer valer intereses compartidos.

- ◆ **Ejercicio de derechos:** la gestión municipal garantiza el acceso de las mujeres a sus derechos como género (no-discriminación, derechos sexuales y reproductivos, protección contra la violencia), incorpora sus especificidades y demandas como usuarias y desarrolla la identidad de mujeres como sujeto de derechos.
- ◆ **Control social de la función pública:** Existen mecanismos de evaluación, fiscalización que permiten exigir el cumplimiento de los compromisos contraídos con las mujeres, o bien, existen canales y medios efectivos para denunciar y/o sancionar actos de agentes públicos que comportan violencia o discriminación de género (por ejemplo, acoso sexual por algún funcionario o autoridad, etc.).<sup>16</sup>
- ◆ **Acceso a las decisiones:** se promueve la participación activa y el incremento de mujeres en cargos de importancia pública, se desarrollan las capacidades de las mujeres para ejercer el poder en el espacio local, se aplican mecanismos para la participación deliberante de las mujeres en las decisiones políticas, se agendan temas de derechos de las mujeres en las instancias de deliberación (Concejo Vecinal - Junta Local) o en la planeación y evaluación de políticas y programas sociales de la comuna.
- ◆ **Voz pública por los derechos de las mujeres:** hay acciones o mecanismos no municipales (no estatales) que relevan ante la opinión pública local uno o más campos de derechos de las mujeres, cumpliendo un papel en la configuración de un “espacio público”, de un “foro” comunal. Es decir, la municipalidad cumple el papel de fortalecimiento de la sociedad civil en la medida que genera condiciones o acoge iniciativas para la expresión autónoma de la sociedad.

---

16 Provoste, P. - Silva, P. *Acciones de interés público por la no discriminación de género*, en Ciudadanía e interés público. Enfoques desde el derecho, la ciencia política y la sociología, editores Felipe Viveros et al., Cuadernos de Análisis Jurídico/Fac. de Derecho. Universidad Diego Portales, octubre 1999.

## II) Metodología propuesta y técnicas de investigación

Como mencionamos anteriormente la Comisión Nacional de Seguimiento a través de su área: Desarrollo Local y Ciudadanía de las Mujeres se propone aportar al fortalecimiento de la participación política y ciudadana de las mujeres en los ámbitos locales, desarrollando propuestas para incluir la perspectiva de género en los municipios.

Específicamente pretende *contribuir a la apropiación y vigilancia del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de Montevideo, por parte de las mujeres organizadas.*

Desde el punto de vista metodológico, el primer paso fue establecer “criterios” para elegir la zona donde realizaríamos el estudio de caso. Para ello se tomó en cuenta la existencia de una Comisión Zonal de Mujeres que tuviera un “tiempo de existencia” suficiente como para poder analizar el proceso de la participación de las mujeres en lo local; que contara con un “equipo social comprometido” con las acciones de la Comuna y pudiera sentar las bases de articulación con otros actores para desarrollar el estudio de caso de forma acabada; que la participación de la mayoría de las mujeres en la Comisión Zonal no fuera en calidad de representantes desde los actores político partidarios; que desde quienes desarrollamos el estudio no estuviéramos directamente vinculadas a las acciones de la Comuna seleccionada. De acuerdo a la aplicación de estos criterios se seleccionó la Comuna Mujer de la Zona 12 para realizar el estudio de caso. El trabajo de campo se desarrolló en el 2002 y principios de 2003, momento de agudización de la profunda crisis que vivió el país.

En primera instancia elaboramos un plan de trabajo acerca de los instrumentos de recolección de datos y los actores a entrevistar, en este sentido se definió la realización de entrevistas individuales a actores locales relevantes, entrevistas grupales y análisis de material elaborado previamente.

En relación a los Instrumentos de recolección de información se elaboró un formulario a ser aplicado en las entrevistas individuales a las mujeres, un formulario para los servicios y un formulario para los actores locales, Junta y Concejo Vecinal.

En relación a las técnicas de recolección de información se destacan:

l) Entrevistas en profundidad a informantes calificados, mujeres integrantes de la Comisión Zonal de mujeres y a organismos locales<sup>17</sup>:

Se realizaron entrevistas a los/as siguientes informantes calificados:

- ◆ A. S. Mariella Mazzotti, Presidenta de la Comisión de la Mujer de la IMM
- ◆ A. S. Marisa Marmisolle referente de la Comisión de la Mujer de la IMM para la Comuna 12
- ◆ A. S. Carmen Gerardi integrante del Equipo social del CCZ 12
- ◆ A. S. Juan José Vique, ex integrante del Equipo Social del CCZ 12 y coordinador del Grupo de Autoayuda y atención a hombres violentos
- ◆ Profesionales del Servicio Jurídico del Instituto Mujer y Sociedad
- ◆ Profesionales del Servicio de Atención a mujeres en situación de Violencia Doméstica de la Casa de la Mujer de la Unión

Mujeres integrantes de la Comisión Zonal de Mujeres.

Se realizaron un total de ocho entrevistas.

Organismos locales:

- ◆ Presidente de la Junta Local
- ◆ Mesa del Concejo Vecinal

---

<sup>17</sup> Se señala que otros servicios o actores locales planteados como informantes calificados en nuestra propuesta inicial, al momento de la realización del estudio de caso, no tenían más presencia en la zona: FUAAM y Red de Infancia, por ejemplo.

II) Tres talleres con la Comisión de la Mujer de la Zona 12:

- ◆ Taller inicial de presentación del estudio de caso y análisis colectivo del concepto de Ciudadanía
- ◆ Taller de análisis de los principales temas de agenda de la Comisión Zonal de Mujeres y de los vínculos establecidos con otros actores
- ◆ Taller de presentación de los resultados del estudio.

III) Análisis del material producido por la Comisión de la Mujer Zonal y Municipal y revisión bibliográfica de los materiales existentes de referencia para este trabajo.



### III) Análisis de la información recogida

*Desde la Comisión de la Mujer de la IMM.* Desde el inicio la propuesta de realizar este estudio por parte de la CNS, fue muy bien recibida por su presidenta la A.S. Mariella Mazzotti a quien se le plantearon los aspectos generales de la propuesta y con quien se acordaron los pasos a seguir así como la coordinación con los actores locales relevantes por parte de la Comisión de la Mujer de la IMM para comenzar a realizar el estudio planteado. De igual forma la A.S. Marisa Marmisolle referente de la Comisión de la Mujer de la IMM para la Comuna 12, recibió la iniciativa con gran entusiasmo. Se coordinaron acciones para comenzar a implementar la propuesta, se relevaron sus opiniones en relación al formulario y se obtuvo el material elaborado hasta el momento en relación a la Comuna 12. Se planteó la importancia de generar instrumentos de análisis de la participación de las mujeres en los espacios locales, más específicamente en las Comuna Mujer, se generaron expectativas en relación a los resultados del presente estudio de caso y la posibilidad de replicar la experiencia realizada en otras zonas de Montevideo.

En el Seminario convocado por la Comisión de la Mujer de la IMM dirigido a las mujeres organizadas de Montevideo "La mitad del cielo, la mitad de la tierra, la mitad del poder." se presentó el marco conceptual del análisis y algunas de las reflexiones de avance sobre la participación de las mujeres en los espacios locales, así como el proceso de construcción de ciudadanía.

*Desde el Equipo Social:* Se realizaron entrevistas con los Asistentes Sociales Carmen Gerardi y Juan José Vique para relevar sus opiniones frente a las preguntas del formulario, se indagó acerca de las organizaciones existentes

en la zona, ya sean de mujeres o que incluyeran la temática de género en sus acciones, el número de mujeres que participa en la Comuna y otras iniciativas e información acerca del Concejo, la Junta y otros actores de la zona posibles a entrevistar. Aportaron información acerca del proceso de la Comisión de la Mujer y un análisis de sus fortalezas y debilidades. El equipo social de la zona jugó un papel preponderante en el proceso desarrollado por la Comunamujer. Los cambios producidos en los últimos meses en la conformación del equipo social afectaron directamente el funcionamiento de la Comuna y sobre todo el papel que el equipo social cumplía en relación a ésta. Se realizó un cambio de Asistente Social: Juan José Vique que está desde los inicios de la Comuna 12 fue trasladado a otro CCZ, y al CCZ 12 se incorporó otra A.S. sin antecedentes de trabajo en la temática. Es de señalar que Vique realizaba además de sus tareas como A.S. del CCZ, horas de atención directa en la Comuna Mujer, co-coordina el grupo de autoayuda junto con Estela de Armas de la Casa de la Mujer de la Unión y atiende de forma individual a varones agresores que concurren a consultar al Servicio de la Comuna.

Frente a esta situación, la Comisión de la Mujer de la zona, solicitó a la IMM que se mantuviera a Vique en su cargo, lo que finalmente se logró. Las gestiones realizadas por la comisión de la Mujer de la Zona fueron de variada índole: recolección de firmas, entrega de cartas a autoridades municipales, entrevistas con Ernesto de los Campos, Director de Descentralización del momento e incluso con el Intendente de Montevideo, Mariano Arana.

Por otra parte en el marco del ajuste general de la IMM, se redujeron las horas de todos los/as técnicos/as, incluidas las de la A.S. Carmen Gerardi, quien sólo mantuvo el apoyo al PAIM (Programa de Atención Integral de la Mujer) en lo referente a las políticas locales de género. Es así que la Comisión de la Mujer Zonal funciona sin asesoramiento ni participación activa del equipo social. Cada año los becarios/as asignados, tanto para Trabajo Social, como para Comunicación de acuerdo a su perfil e intereses, dedican parte de sus horas a apoyar el Plan de Trabajo de la Comuna Mujer de la Zona 12. El acompañamiento de la Comisión Zonal de Mujeres lo realiza la A.S. Marisa Marmisolle integrante de la Comisión de la Mujer de la IMM.

A pesar de los cambios mencionados y del poco trabajo directo que en la actualidad realiza el equipo social con la Comuna, sus integrantes participaron con entusiasmo de las entrevistas, brindando información significativa acerca del proceso de conformación y consolidación de la Comuna.

*Desde la Comisión de la mujer zonal, recogimos información a nivel individual y grupal.*

*A nivel individual* entrevistamos a ocho mujeres integrantes de la Comisión de un total de 12 que en algún momento participaron de la Comuna. Las mujeres que no se entrevistaron no habían tenido una participación activa en la Comuna en los últimos tiempos, en la mayoría de los casos por problemas personales, de salud y/o familiares, agudizados por la crisis económica.

### **Las unas y las otras...**

La mayoría de las integrantes de la Comisión Zonal de mujeres participa en otros espacios, como la Comisión de Salud del Zonal: tres de ellas son Concejales, una integrante fue electa Concejala como representante de la Comuna Mujer. Algunas tienen experiencias anteriores de participación a nivel gremial y político partidario, pero para la mayoría es su primer espacio de participación junto al de la comisión vecinal que está más vinculada a problemas concretos del barrio o del asentamiento en el que viven.

El contacto inicial se dio con la Comisión de Salud y en la mayoría de los casos buscando soluciones a situaciones concretas, ya sean personales o de la comunidad y en una segunda instancia se vincularon a la Comuna. Los casos en que el vínculo se dio directamente con la Comuna están asociados a situaciones personales de violencia doméstica. Algunas mujeres se acercaron para *"ocupar mi tiempo"*, *"Me sentía vacía después de la jubilación"*, *"no hacía nada ni por mí ni por nadie, buscaba otras cosas para mi casa"* y alguna porque consideraba que era una apuesta posible: *"Hasta que decidí dejar otras cosas y meterme de lleno ya que sentí que los cambios más importantes, profundos se hacen a partir de esta problemática. Y lo he vivido en lo personal, lo más importante y fuerte que pasó en este siglo es el movimiento de mujeres que cuestiona todo y te hace rever tu propia vida, la política, la economía, las relaciones humanas, todo"*.

Son todas mujeres mayores de 40 años, con hijos, la mayoría vive en asentamientos, son jubiladas, amas de casa, desocupadas y/o domésticas. Una de ellas define su ocupación como *"ama de calle"*, refiriéndose al tiempo dedicado a la participación social en la zona.

Coinciden en señalar que las mujeres de la zona participan poco y en general lo hacen en áreas que refuerzan los roles tradicionalmente asignados de cuidado de otros/as, en merenderos, comisiones de fomento del barrio, participación que se facilita al juntarse con otras iguales y acompañarse y se dificulta por muy diversos motivos, desde los económicos y los horarios de las reuniones, pasando por *"los hombres nos ponen trabas"*, la falta de iniciativa, *"no me sé expresar"*, *"los temas que tratamos que son tabú"*, *"hemos revolucionado mucho a las mujeres"*; hasta el propio proceso de descentralización. *"No es sencillo articular la participación de los vecinos/as en los diferentes espacios, con la estructura municipal, ¡es muy desgastante!"*.

Ninguna de las mujeres se considera una líder en la Comuna: algunas reconocen su liderazgo en el barrio, otras reconocen el liderazgo de alguna compañera y solo en una entrevista se planteó la existencia de conflictos y liderazgos negativos. Una de las entrevistadas señaló su miedo a ser líder, situando ese rechazo en la ruptura con experiencias partidarias pasadas, y asociadas a un tipo de liderazgo político tradicional.

A *nivel grupal* se realizaron tres talleres, y una reunión de trabajo. En el primero, realizado el 17 de setiembre de 2002, con la participación de nueve mujeres se presentó el presente trabajo de la CNS y los objetivos de este estudio de caso. Se acordaron los pasos a seguir y las entrevistas a realizar.

La primera constatación fue que la gran mayoría de las mujeres había escuchado hablar de la CNS pero no conocía claramente, ni sus objetivos, ni su trabajo, y solo tenían un conocimiento más acabado aquellas integrantes que alguna vez habían participado directamente en una de las actividades organizada por la CNS.

Planteamos un ejercicio individual acerca de cómo concebían la ciudadanía de las mujeres, y el papel de la Comisión de la Mujer en su construcción. Las respuestas fueron:

- ◆ Todo lo relacionado con el entorno, lo relativo a problemas de vecinos y nuestros, con respecto a vivienda, a documentación, problemas legales
- ◆ El ejercicio pleno de los derechos
- ◆ Tener los derechos en estos momentos como mujer donde representarnos en el hogar y dentro y hacia los demás
- ◆ Es el conjunto de derechos y obligaciones que tiene cada persona en su lugar de origen
- ◆ Del estado en el cual vivimos o decidimos vivir, derecho a decidir, documentos
- ◆ Derecho para abrir caminos en otros países
- ◆ No contestan (2)

En este taller trabajamos el marco desde el cual analizaríamos la Comuna y las dimensiones de ciudadanía activa.

La reunión de trabajo se realizó en febrero 2003 con motivo del llamado para Pequeños Proyectos del Banco Mundial, a efectos de proponerles la presentación de una iniciativa. En esa reunión había solo cuatro mujeres ya que algunas estaban aún de vacaciones y no se animaron a presentar la propuesta.

La segunda instancia colectiva con la Comisión de la Mujer se realizó en mayo de 2003 con la participación de seis mujeres, luego de finalizadas las entrevistas individuales. Dos meses más tarde el grupo elaboró dos proyectos al llamado a concurso de pequeños proyectos realizados por Mujer Ahora y Cotidiano Mujer con fondos de Global Fund for Women.

La propuesta de trabajo tenía, por una parte, el objetivo de relevar los principales temas de la agenda de trabajo de la Comisión de la Mujer y por otro mantener los vínculos con otros actores dentro y fuera de la zona.

Se propuso un trabajo en grupos donde debían:

- 1) realizar un listado de los cinco temas más significativos que habían discutido en la Comisión de la Mujer de la Zona, analizar cuáles habían sido los logros y las debilidades en el tratamiento de esos temas.
- 2) Marcar el tipo de relación que mantiene la Comisión Zonal de mujeres con: la Comisión de la Mujer de la IMM, las Comisiones del Concejo Vecinal, el Concejo Vecinal, los Servicios que presta la Comuna, la Junta Local, la Red de Merenderos, las Comisiones vecinales, las organizaciones de mujeres de otros zonales, el servicio Centro Comunal Zonal, las organizaciones de mujeres de Montevideo, las mujeres no organizadas, otras comisiones y Departamentos de la IMM a nivel central y otras instituciones de la Zona. Desde la Comuna con cada organización debía indicarse el tipo de vínculo, según se tratase de una relación fuerte y permanente, eventual débil, eventual fuerte, de conflicto, de descalificación o de ruptura de relaciones.

Para el punto 1) los temas planteados por el grupo 1 fueron:

- 1) Violencia Doméstica: el desgaste personal y grupal
- 2) Conflicto con la institución (Centro Comunal y funcionarios) y otros Departamentos de la IMM
- 3) Aborto: la preparación y discusión en la zona de cómo encarar el tema, convocatoria a mujeres y hombres
- 4) Plan de Igualdad
- 5) Trabajo para las mujeres (empleo)

El segundo grupo planteó:

Violencia Doméstica

Trabajo y Salud

Sexualidad (talleres)

Aborto

Relaciones y coordinación con los demás sectores del zonal

Los puntos elegidos como temas principales en la Agenda de la Comuna, en términos generales coinciden. El tema principal de la agenda de la Comuna es el de la Violencia Doméstica. Aparecen temas estratégicos en relación a su condición de género, y lo señalan ellas mismas: *"No hemos tenido miedo*

*de abordar determinados temas que son conflictivos y que en la zona, teniendo en cuenta la fuerte presencia de la Iglesia Católica pueden ser conflictivos, como el aborto o la sexualidad adolescente”.*

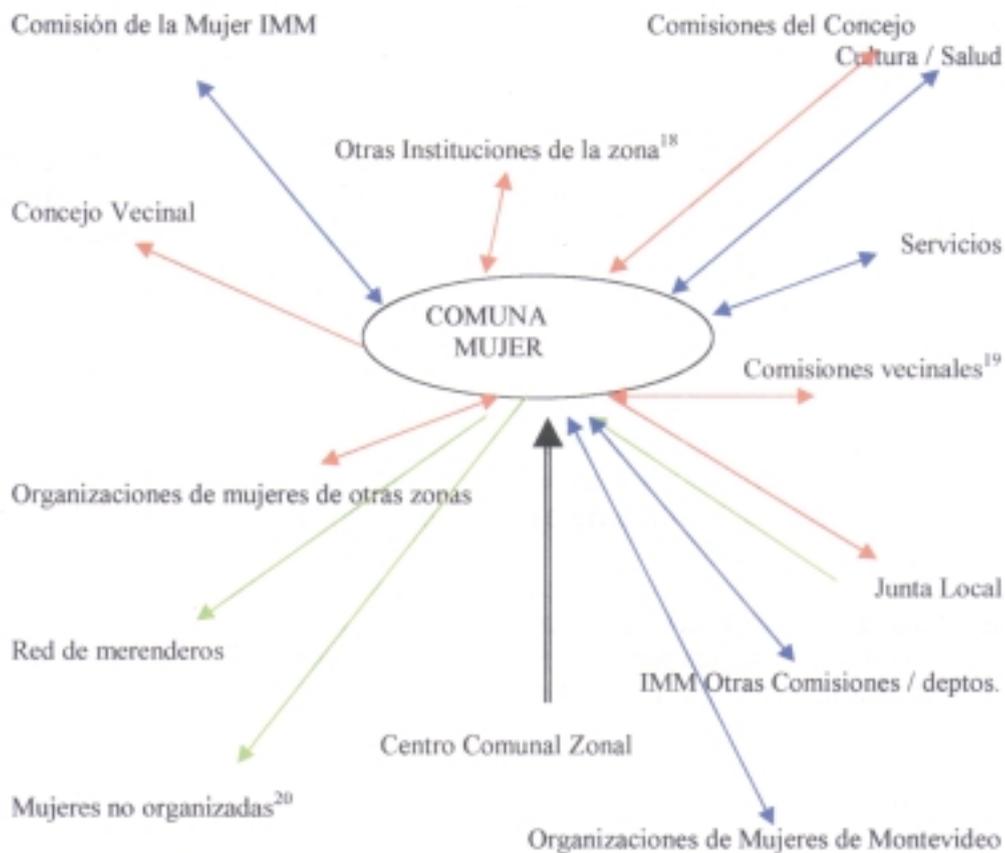
La relación y coordinación con otros actores podría suponerse en primera instancia que no es un “tema” de la agenda, aunque paradójicamente surja en los dos subgrupos: los temas que se han planteado contemplan una dimensión estratégica en sí misma que se vincula con los objetivos de la Comuna y que dan cuenta del sentido de la participación que desarrollan. (ver cuadro en pág. siguiente)

En primer término, los dos grupos plantean un tipo de vínculo diferente con el mismo actor. Esto motivó una discusión en conjunto donde identificaron que la causa de esta diferencia de percepción, podía deberse a los diferentes tiempos de participación en la Comisión. Quienes estaban vinculadas desde hace más tiempo con la Comuna, indicaron vínculos más fuertes, sobretodo en el plano de lo local, considerando la evolución en el tipo de relación y los logros alcanzados. Asimismo, ponían énfasis en los esfuerzos por coordinar y articular lo que desde la Comuna se ha desarrollado hacia otros actores, como por ejemplo, la Junta Local y el Concejo Vecinal. El otro grupo señalaba que además del esfuerzo realizado desde la Comuna para mejorar los vínculos, ellas, en su ejercicio, habían considerado la respuesta obtenida desde el actor que se estaba convocando y que en términos generales consideraban que no era muy positiva.

En la discusión colectiva se evalúan los resultados de los esfuerzos por articular con los distintos actores y las diferentes estrategias empleadas, por ejemplo, se menciona reiteradas veces, la estrategia definida por la Comuna Mujer de tener una representante en el Concejo Vecinal, y cómo esta estrategia, había mejorado sustancialmente el vínculo entre ambos.

Existe una historia de vínculos no fluidos, especialmente con la Junta y el Concejo Vecinal donde ninguno de los dos organismos locales tomaba en cuenta las propuestas e iniciativas realizadas desde la Comisión Zonal de mujeres. Contradictoriamente con esa imagen de permanente conflicto, han habido señales de apoyo, tanto de la Junta, como del Concejo, que denotan

- RELACIONES FUERTES: →
- RELACIONES EVENTUALES DÉBILES: →
- RELACIONES EVENTUALES FUERTES: →
- RELACIONES DE CONFLICTO: →
- RELACIONES DE DESCALIFICACIÓN: →
- RUPTURA ABRUPTA DE LA RELACIÓN: //



18 Mencionan: Iglesia Anglicana, I. Católica, Centro Comercial, Abrojo y Sokodé, COFAC, UTU, CIEI, Liceo 9, UPECA Colón, Centro Melilla, Policlínica Jardines de Peñarol.

19 Mencionan Nueva Esperanza, INVE 19, La Tablada, la Carbonera.

20 Mencionan mujeres convocadas a actividades concretas y mujeres del grupo de auto-ayuda.

un cambio en las relaciones y la articulación. Como ejemplo, señalan que con motivo del último 8 de marzo, a propuesta de la Junta Local, se realizó una marcha desde el Comunal hacia el acto organizado por la comisión de la Mujer de la IMM, donde participaron activamente integrantes de la Junta Local y del Concejo Vecinal y donde se destaca la participación de varones. Otras señales de este cambio se vinculan con que los informes de la Comisión Zonal de mujeres son leídos en el Concejo Vecinal y sus integrantes se interesan por las temáticas tratadas en la Comuna, especialmente por la Violencia Doméstica.

Se señala la importancia de volver a tener una representante de la Comuna en el Concejo y de presentar la planificación anual realizada por la Comuna.

Las mayores dificultades encontradas en los vínculos, son con las organizaciones locales. Desde la Comuna existe un buen relacionamiento hacia fuera de la zona: organizaciones de mujeres de Montevideo, mujeres organizadas de otras zonas, Comisión de la Mujer de la IMM. Los vínculos a mejorar están en lo local; con la Junta y el Concejo o con las mujeres no organizadas. Las relaciones fuertes con otras comisiones vecinales o con comisiones temáticas del Concejo, son establecidas con aquellas en las que participan y/o pertenecen integrantes de la Comuna. En relación a las organizaciones de mujeres de Montevideo, (mencionan a la Comisión de Seguimiento de Beijing, Cotidiano Mujer y Mujer Ahora), las participantes del primer taller no tenían claro cuáles eran ni su definición y ni los objetivos de trabajo.

Consideramos que la estrategia metodológica utilizada para el presente estudio de caso fue acertada y permitió generar, sostener y fortalecer un vínculo entre la Comuna 12 y la CNS. En oportunidades anteriores se intentó, desde la CNS, generar instancias de capacitación, intercambio y debates generales con diferentes organizaciones locales de mujeres de Montevideo, que no siempre tuvieron los resultados esperados en términos de convocatoria y establecimiento de relaciones recíprocas de articulación.

Las únicas relaciones marcadas como conflictivas son con el servicio CCZ y en este sentido hay acuerdo en los dos subgrupos. Nos preguntamos qué sucedería si este mismo ejercicio se realizara en todas las comunas y cómo

se articularía el proceso de descentralización y las políticas locales de género con los CCZ.

En el caso concreto del zonal 12, el cambio de dirección del CCZ generó dos situaciones de alerta para las mujeres de la Comuna, que dan cuenta del lugar que ocupa la Comuna y las políticas locales de género en la descentralización: por un lado se cuestiona desde los/as funcionarios/as el rol de los vecinos/as en tanto ejercicio de control ciudadano... *acá van a cambiar muchas cosas porque hay vecinos y concejales que se comportan como si estuvieran en su casa*. Por otro lado, una de las primeras medidas que intenta tomar (sin éxito) la nueva directora del Servicio es la adjudicación del espacio físico destinado a la Comuna Mujer para el Área arquitectónica. Más allá de que, ninguna de las dos acciones (limitar el espacio físico y la participación de los/as vecinos/as) se van a concretar, son indicadores claros de la dificultad de relacionamiento de la Comuna Mujer con el CCZ.

Con respecto al Plan de Igualdad de Oportunidades se plantea que muchos de los temas señalados en el PIOD, ya se estaban trabajando en la zona. Manifiestan que no sintieron cambios en la zona que den cuenta de la existencia del PIOD y del compromiso Municipal asumido. Sin embargo valoran el PIOD como legitimación de la temática de género a nivel de Gobierno Municipal.

Consideran que si desapareciera la Comisión de la Mujer de la IMM, el PIOD también desaparecería. No sienten una apropiación del PIOD por parte de otros actores municipales, y consideran que aún tiene deficiencias en su difusión masiva como herramienta. Como aspectos nuevos atribuibles al PIOD señalan la experiencia del Barrido Otoñal y el premio No Sexista incorporado en el Carnaval.

En algunas entrevistas individuales las mujeres han señalado su total apoyo a la Comisión de la Mujer de la IMM, marcando que su accionar es poco considerado por el Gobierno municipal y sienten que su apoyo forma parte del sostén de las políticas que la Comisión impulsa.

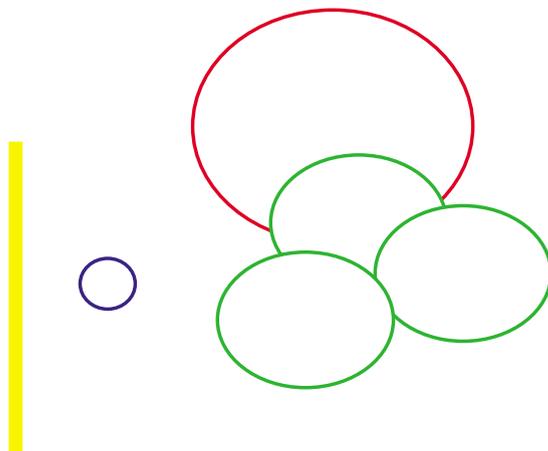
El tercer taller realizado a principios de junio 2003, tuvo como objetivo realizar una devolución a la Comisión Zonal de Mujeres de los principales resultados de este trabajo. La presentación de los resultados generó un interesante diálogo sobre cada una de las dimensiones del estudio y en términos generales manifestaron compartir el análisis y las conclusiones realizadas por el equipo de trabajo.

Uno de los aspectos que determina su propia definición como grupo es el referido al rol que debe jugar el grupo de mujeres en relación a los Servicios de Atención, que brinda la Comuna y es ejercido por una ONG, mediante convenios.

Se analizó un encuentro convocado por la Comisión de la Mujer de la Zona 9, de todas las Comunas Mujer, donde entre los principales desafíos surgió la necesidad de aclarar los roles y significados de las Comisiones Zonales de mujeres y las Comunas Mujer. El intercambio se centró en el peso de la prestación de servicios de atención directa a las mujeres y la participación en espacios de formulación de políticas locales de género.

El ejercicio propuesto (en el encuentro de las mujeres de las comunas) pretendía aclarar el lugar de las mujeres en la Comuna en relación a los servicios y a otros programas. Es interesante el lugar que ocupan los Servicios en la Comuna del 12, que ellas consideran como acciones que surgen desde la Comuna y son parte de la misma, pero en los cuáles tienen definido claramente su rol en términos de articulación, coordinación y control de los servicios que se prestan, aunque no asumiendo responsabilidades directas, como otorgar los números u otras tareas administrativas del servicio. Este fue un aspecto muy trabajado en el taller de devolución, identificando la tensión existente entre la participación de las mujeres en términos de ciudadanía y el trabajo voluntario que permitía cotidianamente sostener algunos de los servicios prestados, en este caso referido principalmente al PAIM.

El esquema presentado por la Comuna 12 en la Jornada es el siguiente:



El Círculo naranja es el más grande y corresponde a la Comuna Mujer, los tres círculos verdes corresponden a los Servicios, el que se encuentra totalmente dentro de la comuna es el servicio jurídico y de atención a mujeres en situación de violencia, los restantes círculos verdes corresponden al PAIM, que se sienten parte de la Comuna, aunque hay integrantes del PAIM que no forman parte de ella, por eso su círculo tiene punto de contacto con la comuna pero no está totalmente dentro de ella. El tercer círculo verde, corresponde a la Comisión de Salud, el trabajo de promoción de los Derechos Sexuales y Reproductivos para adolescentes y la articulación entre el PAIM y los Servicios de Violencia. Se destaca que es de las Comunas que plantea mayor grado de articulación con los servicios, específicamente con el PAIM, integrándolo a su trabajo. El círculo azul corresponde a otros programas, donde las integrantes de la Comuna ven el Programa de Barrido Otoñal como fuera de la Comuna, aunque se han vinculado con la ONG local que lo lleva adelante y se conectaron a las “mujeres barrenderas” con el Servicio Jurídico, de atención psicosocial en violencia y con el grupo de autoayuda.

Al analizar cada una de las dimensiones de ciudadanía utilizada por nosotras para realizar la evaluación, surge información que no había sido antes mencionada, ni en los espacios colectivos, ni en las entrevistas individuales, por ejemplo, las gestiones realizadas por la Comuna frente a la decisión

municipal de cambiar el Asistente Social de referencia de la Comuna de CCZ. Si bien algo mencionamos de las gestiones realizadas por la Comuna para la permanencia de Juan José Vique en el CCZ 12, relatan sus acciones de recolección de firmas, (que en realidad nunca presentaron frente a ningún actor) y el total de cuatro entrevistas mantenidas con Ernesto de los Campos y el Intendente Arana. Esta información es brindada frente al análisis de las dimensiones de la ciudadanía activa de control social de la gestión pública y voz pública. Expresaron su impotencia ante las entrevistas donde ellas, en lugar de ser un actor con voz propia y estar frente a un interlocutor, veían cómo se planteaba un mismo discurso donde se esperaba que la Comisión de la Mujer de la zona escuchara y “acordara” las explicaciones por el cambio de profesionales. Ellas se posicionaron como actoras, con voz propia, intereses específicos y aspectos a negociar con las autoridades municipales. Evaluamos la importancia del ejercicio de este control y presión y la obtención de resultados concretos favorables para los intereses de la comuna, pero también la poca visibilidad de esas acciones y la necesidad de reforzar la articulación con otros actores.

*Desde los Servicios:* En la Comuna Mujer de la Zona 12 se prestan dos tipos de Servicios, un Servicio Jurídico a cargo de Mujer y Sociedad y un Servicio de Atención a Mujeres en situación de Violencia Doméstica a cargo de la Casa de la Mujer de la Unión. Éste último se brinda de forma coordinada con un Asistente Social de la IMM quien anteriormente desempeñaba funciones en el CCZ 12. Se destaca que el equipo en este sentido es mixto y que la coordinación del grupo de autoayuda está a cargo de una pareja mixta. A su vez es en el único servicio de las Comuna Mujer en que se incluye la atención a hombres agresores.

El Servicio Jurídico atiende seis horas semanales distribuidas en dos días por semana de tres horas cada uno. El Servicio de atención en Violencia atiende a mujeres a nivel individual nueve horas semanales; la atención individual a mujeres funciona una vez por semana e igualmente el grupo de autoayuda con una carga horaria de dos horas.

Importa señalar que el hecho de funcionar muchas veces en los mismos días e incluso en los mismos horarios de los servicios jurídico y de aten-

ción en violencia, es indicado por ambas instituciones como una fortaleza, ya que permite trabajar de forma articulada y permanentemente coordinada entre el Instituto Mujer y Sociedad y la Casa de la Mujer de la Unión.

En otras oportunidades se presentan dificultades de falta de espacio físico, cuando atienden ambas instituciones a la vez, o más de dos profesionales por Servicio.

**La Casa de la Mujer de la Unión** comenzó a prestar servicios en la Comuna 12 en 1998. En febrero de 2001 comenzaron con el funcionamiento del Grupo de Autoayuda, en el período de enero a noviembre de 2002, en atención individual recibieron 880 consultas y pasaron 32 mujeres por el grupo de autoayuda con un promedio de 10 mujeres por sesión.

Llegan mujeres derivadas por el Hospital Saint Bois, las policlínicas de la zona, los centros educativos, la seccional policial (21) y las mujeres de la Comisión de la Mujer de la zona. Además un número importante de mujeres llega derivado por el servicio telefónico de atención a mujeres víctimas de violencia doméstica de la IMM.

El Grupo de autoayuda funciona una vez por semana y es un grupo abierto. Se habilitó el ingreso de mujeres hasta el mes de noviembre, pero se quiere formar un grupo de segundo nivel para derivar a aquellas mujeres que ya han realizado un proceso en el grupo. Este dispositivo aún no se ha podido implementar desde la Comuna, por lo que se deriva a la Casa de la Mujer de la Unión a un Curso de desvictimización.

A nivel individual el o la asistente social municipal atiende hombres y mujeres. El criterio utilizado es no abordar a la pareja de forma simultánea, si se está trabajando con una mujer y es necesario atender a su pareja varón, la mujer es derivada a otra integrante del equipo.

En relación a la calidad de la atención, se intenta respetar que el tiempo de consulta dedicado a cada mujer sea de una hora por entrevista. Por otra parte, nunca se deja de atender a ninguna mujer que concurra al servicio o

de darle algún tipo de respuesta a la situación que trae. Por lo tanto se combina la reserva de horas y la atención por orden de llegada.

Cuando comenzó el trabajo de la Casa de la Mujer en la Comuna 12, se destinaban horas para realizar un trabajo educativo de prevención de las situaciones de violencia doméstica y de difusión del servicio en la zona. Esas horas para el trabajo educativo fueron reasignadas a la atención directa, debido a que el servicio estaba desbordado. Este desborde se produce por un lado, por la mayor difusión y presencia en la zona del Servicio de atención, y por otro, coincide con la finalización del financiamiento dado por el programa de Seguridad Ciudadana para los Servicios que se prestaban en el Departamento de Canelones. Al cerrar estos servicios, la zona de influencia de la Comuna 12 se amplió y la demanda es mucho mayor. El trabajo educativo se realizaba articuladamente con las mujeres de la Comisión de Salud, y se desarrollaban charlas en la sala de espera y en las comisiones.

El rol de las mujeres de la Comisión de la Mujer y su participación en los Servicios se visualiza como de nexo entre los técnicos y las mujeres. Cuando se realizaban las actividades educativas, organizaban la actividad y cumplían un rol fundamental en la difusión de la Comuna. La planificación y los contenidos de los talleres realizados estaban a cargo de la profesional de la Casa de la Mujer de la Unión.

Esta tarea educativa se desarrolló durante los años 2000 y 2001. A pesar de que la tarea no se realiza más, se considera relevante el rol de lo educativo como un componente del Servicio que se presta en la Comuna y se señala que sería importante que en lugar de salir a ofrecer los talleres educativos, los mismos fueran a demanda de la zonas, de los/as vecinos/as, de la Comisión de la Mujer de la IMM. Cuando se dejaron de realizar de forma sistemática los talleres educativos se acordó con la Comisión de la Mujer de la Zona que si éstos surgían como demanda, se realizaría un esfuerzo para su concreción, pero no se recibió ningún pedido concreto para su realización. Por otra parte, las mujeres del grupo de autoayuda que participaron en años anteriores quieren tener un rol en la prevención de la violencia doméstica en la zona, y están articulando esta tarea con la Comisión de las Mujer de la misma.

El vínculo de la Casa de la Mujer de la Unión con la Comisión Zonal de mujeres comenzó en 1999 para la realización de instancias de capacitación en género, derechos humanos y empoderamiento. Durante los años 2000 y 2001 coordinaron el trabajo educativo. Actualmente las mujeres de la Comisión Zonal de Mujeres derivan mujeres en situación de violencia al Servicio, plantean situaciones que conocen y acuerdan estrategias de cómo orientarlas y qué hacer en esas situaciones. Nunca desempeñaron un rol en el Servicio en sí, en el momento de la atención.

Se mantienen reuniones entre la Casa de la Mujer y la Comisión Zonal de mujeres para planificar reuniones puntuales, y evaluar la necesidad del servicio. Las mujeres de la Comisión Zonal son quienes evalúan el servicio a través de las mujeres que se atienden, y lo hacen específicamente en términos de calidad de atención, realizando un seguimiento de las mujeres que derivan.

La casa de la Mujer de la Unión presenta informes ante la Comisión de la Mujer de la IMM, planillas mensuales de la cantidad de consultas que se reciben y evaluaciones periódicas. Con la Comisión Zonal de mujeres esta evaluación se realiza verbalmente.

Se considera que la Comisión de mujeres del 12 cumple un rol en la zona, en la difusión de los Servicios, la derivación a los mismos de situaciones de violencia. Se destaca las actividades vinculadas al Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos y su participación en la planificación e implementación.

Al comienzo la Comuna se identificaba con el Servicio Jurídico pero eso con el tiempo fue cambiando, en un proceso lento, un "trabajo de hormiga". Hoy, existe una comunicación fluida informal entre ambas partes. El papel que cumple la Comisión de mujeres de la zona en el Servicio es bien diferente al que por ejemplo cumplen las mujeres en la zona 17 que también está a cargo de la Casa de la Mujer de la Unión, donde las mujeres están en la sala de espera del servicio y son quienes tienen el primer contacto con las mujeres que concurren al mismo.

El vínculo con el Servicio Centro Comunal se da a través de una buena coordinación con el equipo social; al inicio el vínculo con los/as funcionarios/as presentaba varias dificultades con las derivaciones: “todo para la Comuna”, pero este vínculo ha mejorado en los últimos tiempos, los/as funcionarios/as dan bien la información e incluso han llegado a derivar por propia iniciativa.

Se reconoce el rol de control y evaluación de los servicios que se prestan, sobre todo en relación a la calidad de atención, de la Comisión zonal de mujeres.

En el caso del Instituto Mujer y Sociedad, se plantea que sería importante que las mujeres de la Comisión Zonal cumplieran un rol en el mismo con las mujeres en los barrios, y pudieran difundirlo. También que hay un importante número de mujeres en sala de espera en el Servicio jurídico y que sería bueno no desaprovechar la oportunidad y poder realizar talleres con ellas.

La profesional entrevistada comenzó su tarea en la Comuna 12 en agosto de 2002, antes realizaba tareas en la Comuna 10. Al igual que la técnica de la Casa de la Mujer de la Unión, realiza una comparación entre los diferentes modelos de atención que se dan en las comunas y señala que las integrantes de la Comisión de mujeres de la zona 10 participaban activamente en el Servicio jurídico, aunque aclara que esa participación se fue debilitando y terminó por desaparecer.

Ha mantenido dos reuniones con la Comisión de la Mujer de la Zona 12, de presentación y coordinación, no se siente evaluada por la Comisión Zonal de Mujeres, sí por las usuarias del Servicio. Manifiesta que le gustaría tener la oportunidad de ser evaluada explícita y directamente por la Comisión Zonal de mujeres.

Opina que el rol que puede cumplir la Comisión de mujeres en relación al servicio es la coordinación de mejores mecanismos de comunicación con algunas usuarias, por ejemplo en casos concretos de audiencias. Sugiere que exista una mayor identificación de la gente con el servicio y que se realicen talleres y se distribuya folletería en la Sala de espera.

Al igual que el Servicio de Atención en Violencia, el Servicio Jurídico está desbordado, llegando a tener 100 casos en trámite. Se priorizan los casos de Violencia Doméstica y los "lanzamientos". Los "otros" casos, se están derivando pero la dificultad principal es que no existe en la zona un Servicio Jurídico alternativo debido a que las derivaciones a Defensoría pública no siempre se cumplen porque las mujeres no pueden cubrir los costos de traslado. Se plantea la necesidad de conocer mejor los recursos de la zona y mejorar los niveles de articulación con la Comisión Zonal de mujeres.

Más del 50 % de los casos que atienden refieren a situaciones de Violencia Doméstica aunque en una primera instancia muchos se presentan como trámites de divorcio, tenencias, pensiones, a lo largo de la consulta y del asesoramiento, se visualizan claramente situaciones de violencia doméstica.

El Servicio Jurídico funciona dos veces por semana. Se valora como muy positiva la coordinación y articulación con la Casa de la Mujer de la Unión.

Atienden un promedio mensual de más de 100 consultas, aproximadamente 20 mujeres por día en tres horas de atención, de las cuales aproximadamente siete son casos nuevos que implican mucho más tiempo de consulta; estas cifras dan cuenta del desborde del Servicio.

Al igual que la casa de la Mujer de la Unión, el Instituto Mujer y Sociedad, combina la entrega de horas con la atención por hora de llegada, según se trate de casos nuevos o no, y siempre se da una respuesta a quien viene a consultar.

Presentan informes estadísticos mensuales a la Comisión de la Mujer de la IMM, sistematizan información de los casos nuevos, los que están en trámites y los finalizados. No pueden cubrir el seguimiento de los casos cuando se finaliza un trámite y las mujeres abandonan la consulta, porque están desbordadas.

Consideran que la Comisión zonal de mujeres podría cumplir un rol en el seguimiento y aprovechar las 25 mujeres que generalmente están en la sala

de espera, realizando talleres, entregando folletería o pasando algún video. Tienen un buen vínculo con el Servicio del Centro comunal.

*Análisis de los materiales existentes.* Se realizó un análisis de los materiales elaborados hasta el momento por la Comisión de la mujer de la zona en base al sistema de indicadores de ciudadanía activa de las mujeres. Los documentos dan cuenta del trabajo desde el inicio de la Comuna Mujer hasta la fecha, sus objetivos, planes de trabajo anuales, etc, lo que nos permitió conocer y analizar el proceso desarrollado.



## IV) Las dimensiones de ciudadanía y sus indicadores

Como se describe en el capítulo anterior, el trabajo se basó en la realización de entrevistas cualitativas y talleres indagatorios realizados con el grupo. A efectos de agrupar la información utilizaremos las categorías de análisis propuestas por Valdés y Provoste<sup>21</sup>. Estas categorías han sido utilizadas para observar las innovaciones en la gestión municipal en relación a la promoción de ciudadanía de las mujeres. En nuestro caso el eje del análisis está colocado en el grupo de mujeres, a pesar de lo cual nos parece interesante la utilización de las mismas dimensiones.

◆ **Asociatividad: aumento de la capacidad organizativa dirigida a incidir en las decisiones municipales -de gobierno o funcionales- a favor de los derechos y necesidades de las mujeres como género. En relación a esta dimensión Valdés y Provoste proponen tres tipos de indicadores: reco-nocimiento, representatividad y promoción organizacional.**

*Reconocimiento* - La Comisión de la Mujer del CCZ 12 funciona como un grupo con identidad, que le permite ejercer, frente a otros actores, capacidad de presión y negociación en torno a sus demandas.

Es un espacio reconocido (reconocimiento) a nivel local, en particular debido a la estrategia realizada para las últimas elecciones del Concejo Vecinal de realizar una campaña local para "su" representante. La campaña, la elec-

---

21 Provoste, P - Valdés, A. *Acciones de interés público por la no discriminación de género*. Ciudadanía e interés público. Enfoques desde el derecho, la ciencia política y la sociología. Editores Felipe Viveros et al., Cuadernos de Análisis Jurídico/Fac de Derecho, Universidad Diego Portales, Chile, octubre, 1999.

ción de la representante de la comisión de mujeres en el Concejo y la acción desarrollada por ésta en esa instancia, le ha dado visibilidad a la Comisión y legitimidad al accionar y a las demandas del grupo.

*Representatividad* – Desde su constitución, el grupo se mantiene en un número de mujeres que va de seis a 20, aunque el grupo más activo no pasa de 10. Sin embargo estas 10 mujeres tienen una fluida relación con un conjunto de actores, comisiones vecinales (a las que pertenecen) y otras instancias que surgen del ejercicio de vínculos de la Comuna con otros actores.

A pesar de los esfuerzos realizados no han logrado mantener un vínculo fluido con un número mayor de mujeres de la zona, con quienes logran una participación esporádica en instancias puntuales, pero no un involucramiento más o menos permanente con las acciones desarrolladas por la Comuna. Nos referimos tanto a mujeres de los diferentes barrios del Comunal, como a las “usuarias” de los servicios de la Comuna.

*Promoción organizacional de género.* La Comisión de Mujeres del Comunal tiene una clara definición en cuanto a su objetivo de cambio de las relaciones de género. Como todo grupo, es heterogéneo, a pesar de lo cual, los temas llevados al debate local han sido colectivamente asumidos y básicamente son temas de la agenda feminista, la violencia doméstica, la sexualidad, el aborto, el Plan de Igualdad de Oportunidades.

Señalan, tanto en los trabajos grupales como en las entrevistas individuales, que uno de los puntos fuertes del espacio creado por la Comisión de mujeres, es el de ser un espacio de contención, también un vínculo afectivo, “donde se puede hablar de otros problemas”, pero reconocen la tensión entre esa característica contenedora y el desarrollo del trabajo hacia “afuera”. Rescatan su forma de trabajo no burocrática, más flexible y personalizada como uno de sus puntos fuertes, que permite mantener los vínculos a pesar de no participar en las reuniones.

- ◆ **Ejercicio de derechos: la gestión municipal garantiza el acceso de las mujeres a sus derechos como género (no-discriminación, derechos sexuales y reproductivos, protección contra la violencia), incorpora**

sus especificidades y demandas como usuarias y desarrolla la identidad de mujeres como sujeto de derechos.

*Reconocimiento de nuevos derechos.* Se puede afirmar que el eje de trabajo del grupo de mujeres en la zona ha estado centrado en torno a esta dimensión del ejercicio de ciudadanía, promoviendo en particular el debate local sobre aborto y colocando la temática de la sexualidad adolescente en el espacio público local. Las integrantes del grupo se sienten orgullosas de su capacidad de transgresión y de las acciones públicas generadas en la zona:

*"...las mujeres después que comprendemos algunas cosas somos capaces de hacer cosas que otras organizaciones no se atreven, como por ejemplo, cuando comenzamos a plantear en el Concejo y en la Junta el tema de la sexualidad y nadie entendía mucho y se preguntaba qué tiene que ver con lo que nos pasa, con la crisis... y van a hacer una muestra en la plaza con maquetas de penes y vulvas. A nosotras nos parecía que teníamos que hacerlo y nos divertía esa confusión. Lo mismo nos pasó cuando empezamos a abordar el tema del aborto, algunos compañeros nos decían "en menudo lío nos van a meter". Nosotras sabemos lo que va a generar y que se plantearían reacciones negativas pero también estamos convencidas que hay que abordar los temas tabú. O como el tema de la violencia. Creemos que las mujeres podemos sacar a luz esas temáticas, porque no queremos que nos vuelva a pasar como cuando luchamos contra la dictadura y después desaparecimos del escenario político. En este momento sostenemos la crisis no solo económica sino también emocional y cuando se discuten las políticas o las posibles soluciones otra vez no estamos".*

*Ejercicio activo de los derechos de las mujeres.* Las mujeres del grupo son concientes que el logro más importante en relación al reconocimiento de derechos que se ha logrado en el país es el que se vincula al derecho de una vida libre de violencia, mientras que los otros derechos como el de los derechos sexuales y derechos reproductivos encuentran aún resistencias.

Tanto desde la Comisión de la Mujer como desde la Comisión de Salud de la zona se prestan servicios específicos que satisfacen las demandas de las mujeres de la zona en términos de atención en Violencia Doméstica y acce-

so a servicios de Salud Reproductiva; en ambos casos se supera la prestación de servicios y se generan acciones de prevención por una parte y acciones de denuncia por otra, colocando ambas temáticas en términos de ejercicio de derechos en la agenda pública de la zona. Sin embargo, un punto de tensión que debe ser abordado, es el de la relación entre los programas formulados por la IMM y el aporte vecinal de trabajo voluntario que las y los vecinos asumen, para que éstos sean exitosos. Muchos relatos de situaciones concretas aluden a este punto que a veces es vivido con mucha angustia por las mujeres que participan, sin tener por parte de los técnicos, (por ejemplo, los médicos del policlínico móvil) el reconocimiento necesario.

- ◆ **Control social de la función pública.** Existen mecanismos de evaluación, fiscalización que permiten exigir compromisos contraídos con las mujeres, o bien, existen canales y medios efectivos para denunciar y/o sancionar actos de agentes públicos que comportan violencia o discriminación de género (por ejemplo, acoso sexual por algún funcionario o autoridad, etc.).<sup>22</sup>

*Mecanismos de control* – Las mujeres de la Comuna participan activamente de la planificación y evaluación de los servicios desarrollados en ella. A pesar de no existir mecanismos de control establecidos, las mujeres han desarrollado control social de la gestión y han procesado quejas y denuncias de las usuarias del servicio, en términos, por ejemplo, de mala calidad de atención, generando, en un caso, el cambio de profesionales que no cumplían con el nivel adecuado en la calidad de atención.

*Control social de discriminación de género.* Se han desarrollado en múltiples oportunidades denuncias de discriminación, en general por medio de cartas dirigidas a las autoridades locales o departamentales o manifestaciones públicas. (Lenguaje sexista en propaganda elección de Concejos Vecinales), etc.

- ◆ **Acceso a las decisiones.** Se promueve la participación activa y el incremento de mujeres en cargos de importancia pública, se desarrollan las capacidades de las mujeres para ejercer el poder en el espacio local, se

---

22 Provoste, P. - Silva, P. Ob.cit

aplican mecanismos para la participación deliberante de las mujeres en las decisiones políticas, se agendan temas de derechos de las mujeres en las instancias de deliberación (Concejo Vecinal, Junta Local) o en la planeación y evaluación de políticas y programas sociales de la comuna.

En esta dimensión, las iniciativas señaladas tienen que ver con una estrategia de legitimación a nivel local. Particularmente la campaña para la elección de concejales donde presentan a una candidata de la Comisión de mujeres. Esta estrategia visibiliza a la vez la actuación de la Comisión. La participación deliberante de las mujeres de las zonas ha sido uno de los ejes de trabajo de la Comisión de la Mujer de la IMM, en particular en relación al proceso del PIOD, y las actividades centrales de la Comisión, actos por el 8 de marzo, etc. Los organismos locales distribuyen y derivan a los servicios las situaciones de violencia doméstica que se presentan y las mujeres son reconocidas como activistas.

En un aspecto mas general, las observaciones planteadas en 1998 por Silvana Bruera y Mariana González en su evaluación de las Comunamujer en cuanto a las dificultades para el desarrollo de nuevos liderazgo “extra muros”, siguen vigentes.

En varias entrevistas individuales las mujeres han señalado haber conquistado liderazgo barrial en situaciones de crisis como, las inundaciones y situaciones de violencia doméstica de impacto público en la zona. Como ya señalamos, en otro apartado, las mujeres de la comuna tienen opinión sobre los programas y acciones municipales pero éstas no son pensadas con miras a incidir en la modificación de decisiones de la IMM o de la orientación de los programas centrales. Sin embargo han incidido muy claramente cuando se trata de programas locales o en los ámbitos locales.

- ◆ **Voz pública por los derechos de las mujeres: hay acciones o mecanismos no municipales (no estatales) que relevan ante la opinión pública local uno o más campos de derechos de las mujeres, cumpliendo un papel en la configuración de un “espacio público”, de un “foro” comunal. Es decir, la municipalidad cumple el papel de fortalecimiento de la sociedad civil en la medida que genera condiciones o acoge iniciativas para la expresión autónoma de la sociedad.**

Desde el punto de vista del Gobierno Municipal el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos y las acciones, seminarios, talleres y actos organizados centralmente han cumplido un papel de legitimación de las demandas de género a nivel local y departamental. En varias entrevistas las mujeres han señalado que consideran escasa esta visibilidad en las políticas globales de la IMM y su presencia pública. Recordemos que realizaron en su momento una crítica al Departamento de Descentralización por la propaganda realizada desde la IMM para las últimas elecciones de los Concejos Vecinales, donde el eslogan era "Todos somos candidatos".

Desde el punto de vista de las mujeres, ésta es una de las dimensiones tal vez menos trabajadas, si bien tienen opinión sobre muchos temas; la crisis, la desocupación, las situaciones de emergencia social, la calidad de vida en los asentamientos, la situación de las mujeres etc., no planifican sus actividades, ni el pronunciamiento público, ni su visibilidad política.

La campaña contra la violencia doméstica realizada por las mujeres del CCZ 9 puede ser un ejemplo de visibilidad pública y de protagonismo de las mujeres locales. En el mismo sentido se puede señalar su aporte como organización local al debate nacional por la ley de Violencia o la de Derechos Sexuales y Reproductivos.

# V) Conclusiones preliminares y temas para el debate

## La descentralización y la participación ciudadana

Hace casi dos años, el entonces Director del Departamento de Descentralización de la IMM, Ernesto de los Campos proponía una serie de temas para el debate acerca del proceso con miras a fortalecer la participación ciudadana y la relación democrática entre sociedad civil y Gobierno Municipal. Entre las muchas preguntas planteadas destacamos las siguientes:

- ◆ *¿Debemos introducir cambios en la actual estructura y el esquema actual de funcionamiento de la descentralización?*
- ◆ *¿Qué cambios, en qué dirección, detrás de qué objetivos?*
- ◆ *¿Qué modificaciones introducir para mejorar en forma sustancial el funcionamiento de los órganos de gobierno local, como las Juntas o Concejos Vecinales?*
- ◆ *¿Qué debemos hacer a efectos de obtener niveles superiores de relacionamiento e interacción entre estos órganos de gobierno local y la estructura administrativa de la Intendencia, sea el CCZ, el Departamento de Descentralización o cualquier otra dependencia municipal? Y también con diversas instituciones del Estado y del sector privado.*
- ◆ *¿Cómo podemos acercar e involucrar al mayor número posible de vecinos para hacerlos partícipes en el proceso de toma de decisiones?*

Con estas y otras preguntas motivadoras se inició un debate de dos días, con cientos de participantes. Han pasado casi dos años y las interrogantes parecen haberse quedado en puntos suspensivos. No es posible analizar la ciudadanía de las mujeres y la promoción de derechos desde los espacios locales, sin analizar los elementos de contexto, la situación actual de la descentralización, y en particular la perspectiva y prioridad que la fuerza política mayoritaria en el departamento le da a la descentralización. Muchas de las iniciativas locales pierden la posibilidad de potenciar el espacio del territorio como espacio de articulación de actores y de acción ciudadana.

Ello involucra también la sectorización de las políticas municipales. Los esfuerzos realizados en torno a la creación de un marco estratégico de desarrollo local no parecen formar parte de la materia prima de trabajo de los organismos locales y persiste una dificultad de relacionar la institucionalidad administrativa CCZ con la acción de control y participación de la ciudadanía. El cambio de las culturas institucionales fue uno de los desafíos propuestos por el Gobierno municipal en su propuesta de descentralización.

Los programas de la IMM siguen fragmentados por departamento y por área, tanto a nivel central como local, y ello dificulta la percepción del espacio territorial como un espacio ciudadano de derechos que trasciende lo municipal. El PIOD pretende ser un eje articulador de programas sociales a nivel municipal, pero tiene escasa visibilidad a nivel local y público y aún falta debatir su implementación local.

### **Procesos personales y colectivos**

De las entrevistas surge claramente que existen procesos muy interesantes de empoderamiento personal y capacidad para llevar algunos temas transgresores al espacio público, pero aún no se visualizan como actoras políticas con capacidad para opinar e incidir en otras agendas, aún en el nivel local.

La apropiación de la experiencia, el que ésta constituya un campo de apropiación y de empoderamiento supone una construcción discursiva, donde los hechos y las acciones se unen unos con otras a través de las palabras, de los sentidos atribuidos y de las valoraciones. Dialogar sobre lo que se

hace y porqué constituye un proceso de apropiación y de construcción de esos sentidos. Tal vez por eso, recién en el último taller, algunas de las experiencias vividas por la Comisión zonal de mujeres del 12, toman un nuevo giro y comienzan a ser narradas desde otro lugar, más reflexivo, más generalizable y por tanto constituyen un proyecto colectivo e individual ubicado en un contexto concreto, con sus luchas y obstáculos.

La Comisión Zonal de Mujeres trasciende en su planificación, objetivos y actividades propuestas; los Servicios que se brindan desde la Comuna, mantienen una relación fluida de enriquecimiento entre ambos y la Comisión de Mujeres logra trascender las temáticas de los servicios y abordarlas desde una concepción de derechos y ejercicio de ciudadanía.

### **Participación y ciudadanía**

La Comuna no es percibida por otras mujeres en la zona como un espacio de participación. Se plantea una tensión entre el espacio propio y la apertura hacia nuevas integrantes. El grupo propuso para el año 2003 un proyecto de articulación con otras organizaciones de mujeres de la zona y habrá que ver los resultados de este nuevo desafío.

A su vez, la participación comunitaria, su ampliación y nuevos giros no depende exclusivamente del trabajo y la creatividad de las mujeres sino del clima político zonal, de los proyectos y acciones de otros actores locales.

### **Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos**

La proyección de acciones concretas del PIOD a nivel zonal, podrá contribuir a consolidar la voluntad de este grupo de mujeres y su vocación política para generar desde lo local "identidades proyecto".

La existencia de un Plan que define y articula un conjunto de acciones permitirá por una parte, superar la fragmentación de las acciones e intervenciones públicas y por otra, abrir procesos de ejercicio de control local ya que los objetivos, metas y acciones han sido identificados y se puede pedir cuenta de ellos.

La elaboración del Plan de Igualdad de Oportunidades por parte de la Comisión de Género y Equidad en el ámbito del gobierno municipal introduce una forma de planificar las acciones municipales que tiende a transversalizar las políticas y acciones acumulativamente.

Desde el punto de vista de la participación de las mujeres esta oportunidad permite articular las voces de las actoras locales más allá del ámbito estrictamente local en el que participan.

No es posible, en el contexto de este trabajo analizar con claridad el impacto de este plan en relación a la participación de las mujeres a nivel local, ya que el mismo apenas ha sido diseñado, y está en los primeros pasos de su implementación; sin embargo es posible augurar un impacto positivo en relación a la apropiación articulada de las acciones y programas de género de la Intendencia Municipal de Montevideo.

## Bibliografía:

Auyero Javier: *La doble vida del Clientelismo político*. Sociedad. Facultad de Ciencias Sociales (UBA) Argentina 1996.

Bareiro Line: *El Estado, las mujeres y la política a través de la historia latinoamericana*. De poderes y Saberes Dawn –Repem, Uruguay 2000.

Bareiro Line: *Las recién llegadas: mujer y participación política*. Documento de trabajo No 47 CDE, Paraguay.

Bruera Silvana, González Mariana - *Comunamujer. Una política municipal dirigida a las mujeres*. CIESU- Comisión de la Mujer IMM 1999.

*La participación de las mujeres en los ámbitos locales*. En Cuaderno de Desarrollo local. Castells Manuel: *La era de la información*. Vol. II El poder de la identidad. Siglo XXI Editores 1999.

Fraser Nancy: *La lucha por las necesidades*. Debate Feminista, México 1993

Fraser Nancy: *Iusticia Interruptus*. Critical reflections on the "Post Socialist" condition. New York, Routledge, 1997.

Guzmán Virginia: *La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas. Género en el Estado*. Estado del Género Isis Ediciones de las mujeres no 27 – Chile 1998.

Iens Inés: *Transformaciones de la familia a fines del siglo XX*. Red Género y Familia – Unicef Uruguay 2000.

Intendencia Municipal de Montevideo: *Creando Políticas municipales de género: apuntes para un debate*. Montevideo 2000

Jelin Elizabeth: *¿Ciudadanía emergente o exclusión?* Facultad de Ciencias Sociales (UBA) Argentina 1996.

Lauraga María Elena: *Relaciones Estado – Sociedad Civil en un contexto de reforma*. Red Género y Familia – Unicef Uruguay 2000.

Lechner Norbert: *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y Política*. FLACSO Chile 1988.

Lechner Norbert: *Desafíos de un desarrollo Humano: Individualización y capital social*. FLACSO Chile 1999.

Massolo Alejandra: *La incursión de las mujeres en los procesos de descentralización*, en Mujer, Participación y Desarrollo, CORDES/CEDIME, Quito 2000.

Molina Natacha: *El protagonismo en la construcción de la igualdad y la ciudadanía*. Lolapress No 6 1997.

Vargas Virginia: *Institucionalidad democrática y estrategias feministas en los años 90*. De poderes y saberes. Dawn – Repem, Uruguay 2000.

Virginia Vargas: *Los derechos económicos y sociales de las mujeres en el ámbito local*, en: Fortaleciendo los derechos de las mujeres en el ámbito municipal. Gobierno Municipal de La Paz.

Provoste Patricia, Valdés Alejandra *Democratización de la Gestión Municipal y ciudadanía de las mujeres: sistematización de experiencias innovadoras*. Informe final. Santiago, 2000 Documento de trabajo.