



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA



Departamento de
Proyectos de Ingeniería

DEPARTAMENTO DE PROYECTOS DE INGENIERÍA

**MÁSTER UNIVERSITARIO EN COOPERACIÓN AL DESARROLLO
GESTIÓN DE PROYECTOS Y PROCESOS DE DESARROLLO**

TRABAJO FIN DE MÁSTER

**Análisis del programa de género y
gobernanza a través de metodologías
participativas de la ONGD ACPP en
Senegal**

AUTORA:

Clara Eugenia Cascant i Sempere

DIRECTORA:

Carola Calabuig Tormo

Septiembre de 2017

14.119 palabras

A ma mare. A tu, Mixu, perquè eres la raó per la qual som i per la qual fem.

Agradecimientos

Si echo la vista atrás, en todo el proceso de este análisis, siempre ha estado alguien echándome una mano, dándome herramientas y energía. Ha sido un trabajo en el que muchas y muchos habéis aportado vuestro granito de arena. Por eso no podría olvidarme de vuestro impulso y agradeceréoslo.

Gracias a los cimientos que me ha aportado mi familia, de ellos adquirí el interés por el estudio social. Mi madre, la Mixu, que siempre confía en mí y en que puedo lograr lo que me proponga. Mi padre, ejemplo de constancia. Y mis hermanos, Pitu y Marc, referentes y una fuente inagotable de aprendizaje y aliento, por estar en las buenas y, sobre todo, en las malas. Sois pura energía.

Gracias Javi, por tu apoyo incondicional. Por acompañarme y compartir el camino. Por ser cómplice, porque, como diría Benedetti *“codo a codo, somos mucho más que dos”*.

A la fuerza de Vicen y de la yaya Emilia, por llenarme de ensaladilla la nevera y estar siempre atentas. A Carlos y Lola, por los domingos en la playa. A Lise, por tu cercanía desde la distancia. Y a ti, Cuca, por roncar a mis pies a todas horas.

Y mis piezas fundamentales: A Julia, por acompañarme millones de años. A Carol, por sus palabras de ánimo. A Maca, por ser *siempre* y responder sin preguntas. A Débora, por volcarme las estrellas del cielo.

Y a ti Santi, por los mapeos a horas intempestivas y responder siempre con una sonrisa. ¡Este trabajo también es tuyo!

A Carola, por tu empatía y por ser mi guía, ha sido un placer. Gracias a ti y a Sandra por mezclar herramientas y experiencias y demostrar que puede ser divertido.

El destino cruzó en mi camino a una maestra, Trini Blanch, que me animó a viajar a Senegal y vivir esta experiencia de la mano de ACPD, ¡Qué suerte la mía! Allí me acompañaron María, Gara y Guille, que me ayudaron a hacerme las preguntas y encontrar las respuestas, a bajar de la teoría a la práctica. Y con Helena, Yoro y Candela conocimos la esencia de la Casamance. Regalos de la vida...

A COSEF, ejemplo de lucha, por enseñarnos que se puede estar juntas incluso en las diferencias. Y a las mujeres senegalesas, que me han demostrado que se puede lograr.

Gracias a Senegal y a su gente, por enseñarme que la vida puede tener otro ritmo, que la felicidad es estar con los nuestros y, puestos a pedir, a la sombra de un baobab o un *fromager*.

A Paqui, Vicente y Marivi, porque seguís brillando con fuerza.

Gracias por estar a mi lado y transmitirme vuestros valores. Vosotras y vosotros hacéis que este mundo sea mejor, más humano y más justo. Juntos hemos hecho este trabajo y seguiremos construyendo.

Índice

1. Resumen	6
2. Introducción y justificación	7
3. Descripción del contexto senegalés y del proceso de la intervención	7
3.1. Contexto del género y la gobernanza en la República de Senegal	8
3.1.1. El contexto democrático	8
3.1.2. El programa de descentralización	9
3.1.3. La Ley de la paridad, su consecución y sus resultados	11
3.2. El programa de género y gobernanza de COSEF y ACPP	14
3.2.1. Conseil Senegalais des Femmes	14
3.2.2. Asamblea de Cooperación Por la Paz.....	16
3.2.3. El programa de Género y Gobernanza (ACPP y COSEF)	16
4. Preguntas de investigación y marco teórico	20
4.1. Hipótesis y preguntas de investigación	20
4.2. Enfoque teórico	21
5. Metodología	26
5.1. Recogida y ordenación de la información	26
5.1.1. Análisis documental/normativo	26
5.1.2. Observación participante y sistematización del proceso	26
5.1.3. Entrevistas semiestructuradas	27
5.1.4. Codificación de las entrevistas	27
5.2. Limitaciones de la investigación	28
6. Análisis y resultados sobre la gobernanza democrática	28
6.1. Identificación del enfoque MED o GED en el programa	28
6.2. El empoderamiento y los tipos de poder manifiestos en el programa	31
6.3. La gobernanza democrática local	35
6.3.1. La participación	35
6.3.2. La transparencia y rendición de cuentas	41
7. Conclusiones	43
8. Recomendaciones	44
Bibliografía	46

Anexos

Anexo 1. Contexto y características del país – Senegal.

Anexo 2. Guión de las entrevistas.

Anexo 3. Modelo de autorizaciones de las entrevistas.

Anexo 4. Plan de Acción del EC de Ngaparou.

Anexo 5. Tabla de proyectos del programa de género y gobernanza de ACPP y COSEF en Senegal.

ABREVIATURAS

ACPP: Asamblea de Cooperación Por la Paz

COSEF: Conseil Senegalais des Femmes

DDHH: Derechos Humanos

EC: Espacio de Concertación

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PPEG: Presupuestos Participativos con Enfoque de Género

TFM: Trabajo de Fin de Máster

1. RESUMEN

El presente análisis crítico se fundamenta en la experiencia en Senegal desarrollada por la autora durante el año 2016 y tiene como objeto conocer si el programa de género y gobernanza que implementan la ONGD española ACPP y la entidad Senegalesa COSEF contribuye efectivamente a la gobernanza democrática en Senegal.

Ambas entidades trabajan codo a codo en favor de lograr la implementación del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres y el fortalecimiento de la sociedad civil mediante el respeto de los DDHH en Senegal. Se trata de un país empobrecido que presenta características singulares: a pesar de contar con altos índices de pobreza y amplias desigualdades sociales agudizadas por razón de género está viviendo intensas transformaciones a nivel legislativo a través del Programa de Descentralización y de la implementación de la Ley de la Paridad.

Estas iniciativas legislativas están siendo apoyadas por el citado programa, estrategia que es objeto del análisis. Para ello se atiende a cuál es el enfoque de género del programa y las relaciones de poder positivo y negativo que se evidencian, prestando especial atención a las relaciones *top-down* y *bottom-up*. Además se observa cómo se está impulsando la gobernanza democrática en el ámbito local donde el programa impulsa procesos de participación ciudadana y de rendición de cuentas, así como la creación de espacios de concertación ciudadana en las comunas analizadas: Ngaparou y Gueule Tapée-Fass-Colombaine.

Las evidencias obtenidas nos indican que las acciones desarrolladas en el marco del programa tienen un enfoque de Género en Desarrollo y que pretende fomentar el empoderamiento femenino a través del poder positivo y las relaciones *bottom-up*, trabajando paralela y enérgicamente la incidencia política desde relaciones *top-down*. Se observa que persisten relaciones negativas propias de un sistema patriarcal y tradicional y que desde el programa se trabaja el poder positivo para contrarrestarlas. Además, los resultados muestran que se favorece el acceso de las mujeres a los recursos y al poder, así como la participación de las mujeres y hombres por igual en las instancias de decisión. Así como que ha propiciado la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia.

Por último, encontramos unas recomendaciones de mejora a aplicar en el marco del programa. Se destaca la necesidad de implementar criterios en la selección de los componentes de las mesas del Espacio de Concertación para que el reparto del poder atienda a criterios de horizontalidad y de equidad. Por otra parte, la necesidad de dar seguimiento a los procesos participativos y a la implementación de mecanismos de *enforceability*, para asegurar que éstos no pierden el impulso inicial que han tomado.

2. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

El presente análisis se realiza en la República de Senegal por tratarse de un país que presenta unas características singulares. Senegal es un país empobrecido: más de un tercio de la población vive bajo el umbral de la pobreza relativa y dos terceras partes bajo la pobreza absoluta, siendo el IDH¹ de Senegal de 0,494 (PNUD, 2016). Además tiene amplias desigualdades sociales y por razón de género: el Coeficiente de Gini² es de 0,403 (MAEC, 2017), el Índice de Desarrollo de Género³ (IDG) es de 0,886 (OECD, 2017) y la Brecha de Género⁴ es del 68,51% (OECD, 2017). A pesar de su pobreza y su desigualdad el país está viviendo transformaciones intensas a nivel legislativo a través del Programa de Descentralización y de la implementación de la Ley de Paridad de 2010.

Se está produciendo un cambio social que se visibiliza en el aumento de la presencia de las mujeres en las instancias de poder y el cambio de responsabilidades de diversos actores políticos y sociales, integrando paulatinamente una perspectiva de género en la planificación política. Lograr el acceso equitativo en las instancias de poder para lograr la equidad de género y una buena gobernanza.

Por ello la ONGD española Asamblea de Cooperación Por la Paz (ACPP) y el *Conseil Senegalais des Femmes* (Consejo Senegalés de las Mujeres: COSEF) trabajan con el objetivo de reforzar el sistema democrático y la integración de la cuestión de género en la gobernanza mediante metodologías participativas. Este trabajo se realiza a través del impulso a la igualdad de oportunidades para las candidatas, a través del desarrollo de su capacidad de liderazgo y a la creación de órganos de decisión integrados por la ciudadanía.

Por ello, tener la posibilidad de conocerlo de primera mano y analizarlo es evocador para una feminista, socióloga y politóloga como es la autora de este trabajo fin de máster (TFM), con predilección por la cooperación al desarrollo y la participación ciudadana. Poder participar de alternativas que contemplan como centro del proceso a las personas y no como un medio para otros logros. Conocer cómo se produce la cooperación en un programa desarrollado en un país en el que las mujeres, y la ciudadanía en su conjunto, necesitan apoyo e impulso para reclamar su espacio y sus derechos.

3. DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO SENEGALÉS Y DEL PROCESO DE LA INTERVENCIÓN

Este apartado acercará a la persona lectora la realidad de la República de Senegal, presentará particularmente el contexto democrático, incidiendo en el Programa de Descentralización y la Ley de la

¹ Índice de Desarrollo Humano: Variable de 0 a 1 (siendo 0 el valor más bajo y 1 el más alto) elaborada por el PNUD que cuantifica el Desarrollo Humano por país en base a tres variables: vida larga y saludable, conocimientos y nivel de vida digno.

² Mide la desigualdad en los ingresos de una población, correspondiendo 0 a la perfecta igualdad y 1 a la perfecta desigualdad. Según las Naciones Unidas (Medina H., 2001) un coeficiente superior al 0,40 es considerado alarmante y refleja polarización entre ricos y pobres.

³ Variable de 0 a 1 (siendo 0 considerado el 0% de desigualdad y 1 el 100%) que mide las diferencias de género en los logros relacionados con el desarrollo humano (IDH) pero bajo la perspectiva de género.

⁴ Variable de 0% a 100% (siendo el 100% la igualdad total) que calcula la diferencia de género en la participación en la economía y el mercado laboral reglamentado y reconocido, política, acceso a la educación y esperanza de vida.

paridad. A continuación se profundizará en el programa de género y gobernanza, que será nuestro objeto de análisis crítico, y los actores que lo desarrollan: las organizaciones ACPP y COSEF. Conoceremos la trayectoria de ambas organizaciones en el país y su trabajo conjunto en el programa.

3.1.Contexto del género y la gobernanza en la República de Senegal

3.1.1.El contexto democrático

Senegal es una República presidencialista africana que cuenta con una población de hasta 14.900.000 habitantes (estimados), de los cuales 6.931.765 son hombres y 7.201.515 mujeres (MAEC, 2017)⁵. La reforma constitucional de 2008 indica que la Asamblea Nacional consta de 165 escaños que son elegidos por sufragio universal cada 5 años, la Presidencia de la Asamblea Nacional es elegida anualmente y la de la República por periodos de 5 años (limitado a 2 mandatos presidenciales).

A la sociedad senegalesa *“le agrada presentarse como la excepción de África Occidental por su historia limpia de golpes de Estado o grandes turbulencias políticas desde la independencia de Francia en 1960”* (Huete, L., 2013), a pesar de acontecerse una guerra civil de baja intensidad en la Casamance⁶. En el año 2000 la victoria de Abdoulaye Wade pondría fin a 40 años de hegemonía del Partido Socialista que venía dándose desde el periodo post-colonial. En términos políticos cabe destacar dos hechos clave de su última legislatura (su mandato fue de dos legislaturas) que serán importantes para contextualizar nuestro análisis: la convulsión democrática previa al periodo electoral y la aprobación de la Ley de la paridad (apartado 3.1.3), ambas dando lugar a unas elecciones presidenciales de gran relevancia.

El presidente Wade, aproximándose las elecciones, realizó una propuesta de reforma constitucional que fue considerada como *“un intento de recortar la soberanía del pueblo en una deriva democrática dentro del sistema republicano”* (ibid). Ésta desembocaría en la presentación de su candidatura a lo que serían sus terceras elecciones presidenciales cuando la Constitución (que él mismo había reformado en 2002), con el objetivo de evitar la perpetuación en el poder, limitaba la presidencia a dos mandatos. La repetición de candidatura del Presidente Wade avivó un clima de descontento generalizado que se gestaba por la deficiente gestión gubernamental ante la situación económico-social. Esta atmósfera motivó protestas ante la propuesta constitucional y supuso que las elecciones de 2012, las que fueron las primeras elecciones en las que sería efectiva la Ley de la paridad, fuesen de especial transcendencia para la democracia del país.

La convulsión política propició que la campaña electoral fuese de las más participadas y transparentes; la implicación y concienciación de la ciudadanía fue en gran parte propiciada por el *boom* de las telecomunicaciones como herramienta de seguimiento. El surgimiento de todo un movimiento de nuevas tecnologías, blogs o plataformas supuso una nueva vía de participación. Plataformas como *Sama Baat4* (que en wolof significa “tu voz”) (ibid) ofrecían información relacionada con las elecciones (la agenda, documentación, etc.) y sirvieron como mecanismo de denuncia, difusión y vigilancia ciudadana, incorporando un mapa que geo-localizaba las irregularidades relacionadas con el proceso electoral. Este nuevo contexto propició un clima democrático diferente en el que los llamados e-

⁵ En el anexo 1 se encuentra una ficha elaborada del contexto y características de Senegal.

⁶ Conflicto de Casamance: Guerra civil de baja intensidad que se ha librado entre el gobierno de Senegal y el Movimiento de Fuerzas Democráticas de Casamance (MFDC) desde 1982 hasta la actualidad en torno a la cuestión de la independencia de la región de Casamance (sur del país).

*observateurs*⁷ (ibid) eran actores clave en el panorama político. No obstante, en un país en el que los usuarios de internet suponen un 15,7% de la población (ibid) hay ser meticulosos a la hora de tomar este movimiento como algo generalizado.

Como resultado, las elecciones de 2012 consagraron al actual presidente, Macky Sall, después de meses de tensión y movilización (principalmente a través del movimiento M23⁸). Demostrándose, a través de su movilización y la participación en los procesos y en las protestas, que el poder del pueblo en esta etapa fue fundamental para la democracia.

El gobierno actual reza en su ideario que la política interior se ha centrado en la lucha contra la corrupción, la impunidad y la descentralización. Éstas son dimensiones políticas importantes para el desarrollo de la gobernanza democrática y son parte de este análisis. El Índice de Percepción de la Corrupción (Transparency International, 2016) sitúa a Senegal en 2016 en el puesto 64 (de 176 países), otorgándole una puntuación de 45 que le sitúa en un nivel intermedio, pero más cercano a la percepción de la corrupción que a la percepción de transparencia. Comparativamente, y haciendo referencia al ideario del gobierno, se refleja una mejoría desde 2012 (cuando entró el vigente gobierno de Macky Sall⁹) hasta la actualidad, ya que la puntuación en 2012 era de 36 (se da, por tanto, una mejora de 9 puntos en 4 años).

3.1.2.El programa de descentralización

La descentralización en Senegal tiene un amplio recorrido, con sus orígenes anteriores a su independencia como colonia francesa: ya en el sXIX había cuatro territorios que tenían reconocida la personalidad jurídica y autonomía financiera; se trata de Saint-Louis, Gorée, Rufisque y Dakar (Faye, 2008).

El Estado reconoció que la gestión de tierras y recursos naturales no puede hacerse efectiva sin la participación de la población a través de sus comunidades locales. Con este propósito, el poder político y la Administración iniciaron un proceso de descentralización para ceder competencias administrativas y políticas e involucrar a la ciudadanía, un proceso que ha ido reformándose desde 1966 (año del cual data la adopción del Código de la administración municipal que adopta la distribución territorial de 30 comunas, que posteriormente sería modificada) acercándose poco a poco a una democracia local que permitiera mayor autonomía y sostenibilidad de las colectividades locales (ibid).

En 1972, ya en el periodo postcolonial, se promulgó la Ley I que planteaba un programa de descentralización y regionalización en Senegal, promulgando libertades locales y la creación de comunidades de régimen especial y comunidades rurales. Esta Ley marca un precedente al dar continuidad en el nuevo contexto al proceso descentralizador.

⁷ *E-observateur* es un juego de palabras para indicar que son observadores electrónicos.

⁸ Movimiento 23 de junio formado por la sociedad civil y los partidos opositores (Huete, L., 2013).

⁹ Durante la redacción del análisis se han producido las elecciones legislativas, siéndonos imposible extraer conclusiones válidas por su reciente acontecimiento (30 de julio de 2017). Sin embargo conocemos que la coalición Benno Bokk Yaakar (BBY), que sustenta desde 2012 al presidente Macky Sall, ha renovado con comodidad su mayoría absoluta en el Parlamento, logrando el 49% de los votos (Naranjo, J., 2017). La perpetuación del presidente hace prever la continuidad de su programa político y, de forma especial por el análisis que nos ocupa, el fomento de la gobernanza democrática y la paridad.

En 1996 se realizaría una reforma que consagró la regionalización con el establecimiento de las regiones en colectividades locales y la creación de comunidades rurales¹⁰. Ésta modificaba fundamentalmente las relaciones Estado-Colectividad Local que habían sido criticadas por su control centrista sobre los presupuestos. Así como de las deliberaciones de los órganos territoriales, reforzando la autonomía de éstas últimas, cediendo mayores competencias sobre sus dominios.

Estas modificaciones serían insuficientes para el desarrollo territorial. La falta de viabilidad, la rigidez de la estructura territorial, la multiplicidad de actores o la incoherencia e ineficiencia de los mecanismos de financiación serían alguna de las razones que motivarían la tercera reforma en 2013, la Ley n°2013-10, del 28 de diciembre de 2013 (Senegal, 2010), llamada Acta III de descentralización, que es sobre la que se centra este estudio.

Esta Ley genera/crea un nuevo marco, el Código General de las Colectividades Locales, vigente en la actualidad, el cual indica que “Senegal ha optado por una política de descentralización prudente, progresiva e irreversible”. Ésta tiene como objetivo organizar Senegal en territorios fiables, competitivos y portadores de desarrollo sostenible. La política especifica las competencias transferidas a los departamentos y a las comunas desglosando en 9 capítulos los principales ámbitos de actuación. Además, resuelve la distribución del territorio senegalés en 11 regiones, 60 comunas, 43 comunas de distrito y 320 comunidades rurales, distribuyéndose como podemos observar en la siguiente figura:

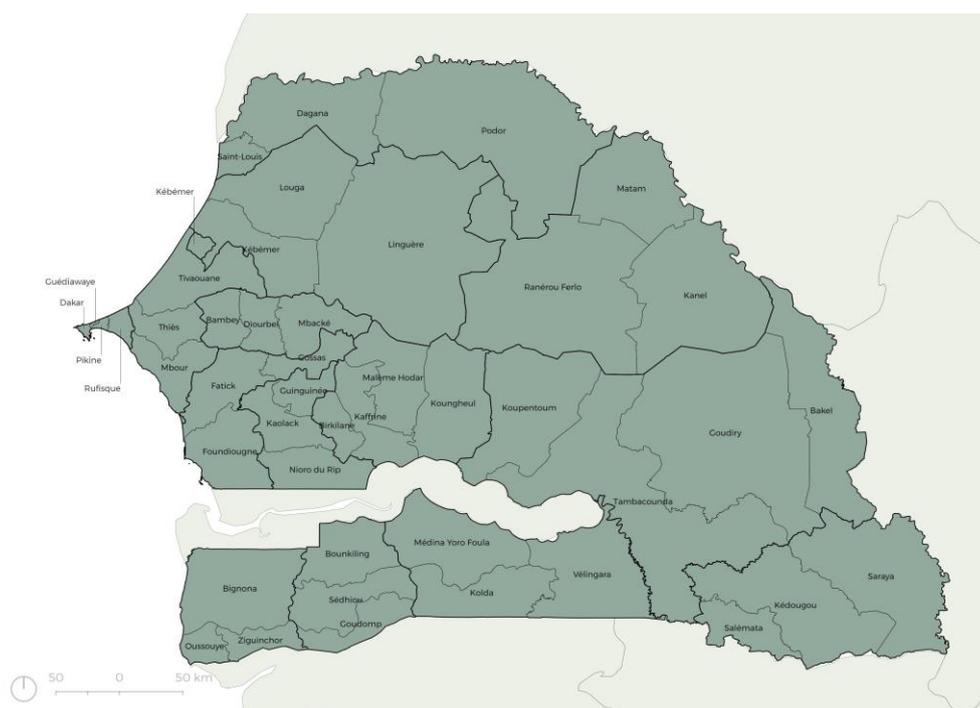


Figura 1. Distribución departamental de Senegal

Fuente: Elaboración de Hernández, S. en base Cascant, C. (2017)

En la sección 2 del Código General se regula explícitamente la Participación ciudadana. El Artículo 7 reza: “en vías de garantizar una buena participación de la ciudadanía dentro de la gestión de

¹⁰ Las colectividades locales y comunidades rurales podrían definirse en el marco del Estado español como “pueblos”, siendo que los primeros no remiten únicamente a un desarrollo en el campo, sino a un “pueblo pequeño” y los segundos sí.

cuestiones públicas, el órgano ejecutivo local puede constituir, en el seno de la colectividad local, un Espacio de Concertación que será consultado sobre los planes y proyectos de desarrollo local". Que esté reconocida la necesidad de participación ciudadana como parte de la estrategia de desarrollo local en el Código es una buena noticia. Sin embargo, según algunas organizaciones (ACPP, 2016a), es un marco legal poco comprendido, con escasos medios para ejecutarse y obstaculizado, como ocurre igualmente con la incorporación efectiva de las mujeres en el gobierno, por las autoridades locales y partidos políticos, ante la amenaza de disminución de sus cuotas de poder.

3.1.3. La Ley de la paridad, su consecución y sus resultados

En 2005 COSEF (entidad feminista que conoceremos en el siguiente apartado) abrió el debate sobre la necesidad de contar con una ley de paridad que potencie el acceso de las mujeres al Parlamento, al Senado y a las colectividades locales, tradicionalmente reservadas para hombres. El referente entonces era Francia, donde ya existía una ley similar. Sin embargo, la ex metrópoli sólo contempla sanciones en el caso de que dicha norma no se respete, pero las senegalesas fueron más allá, fijando la paridad como condición indispensable para presentarse a las elecciones (Naranjo, J., 2012).

La Ley nº 2010-11, del 28 de mayo 2010 (Senegal, 2013), establece la paridad absoluta Hombre-Mujer, justificando su necesaria aprobación de la siguiente forma: *"La convención de las Naciones Unidas del 18 de diciembre de 1979 y el Protocolo de la Carta Africana de los Derechos del Hombre del 11 de julio de 2003 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación hacia las mujeres, ambas ratificadas por Senegal, establecen la responsabilidad de los gobiernos de la puesta en marcha de medidas para garantizar a las mujeres una participación igual en la vida política"* (exposición de los motivos). Y dictaminando, en su Art.2 que *"Las listas de candidaturas son alternativamente compuestas por personas de dos sexos. La ley establece la paridad alternada, es decir, que las listas deben estar compuestas alternativamente por un hombre y una mujer, o viceversa, para poder presentarse"*.

Lograda su aprobación, las elecciones legislativas del 1 de julio de 2012 supusieron la primera oportunidad para la aplicación de la Ley de la paridad, resolviéndose favorablemente: se respetó la alternancia en las listas (a excepción de la comuna de Touba de la que hablaremos a continuación), pasando de 33 diputadas de 150 escaños en la Asamblea Nacional en 2007 a 64, es decir, del 22% al 42,6%. Esto sitúa a Senegal en séptima posición de la clasificación mundial en función del porcentaje de mujeres en parlamentos unicamerales o la cámara baja del parlamento por detrás de Ruanda (en primera posición mundial con un 63,8%) y Sudáfrica (en quinta posición con un 44,8%) (ONU Mujeres, 2014). Cabe considerar que el Estado español se sitúa en el puesto decimosegundo, con un 39,7% de mujeres en el Parlamento, es decir 139 de 350 escaños (ibid). Comparativamente el promedio mundial se sitúa en el 22,2% en la cámara baja/única, el 25,1% si nos fijamos en Europa y el 22,9% en el África subsahariana.

En el listado de mujeres desempeñando las funciones más altas del estado Senegal destaca con una Jefa de Gobierno (cuando la media mundial es del 7,8% en este cargo, 15/193 países); sin embargo no cuenta con jefa de estado ni presidenta del parlamento (sí vicepresidenta, situándose entre los 159 primeros de 601 países analizados). Otra cuestión que cabe destacar es su baja posición en el ranking que muestra a las mujeres que ocupan cargos ministeriales, situándose en el puesto 51 (sólo un 16,1% de ministras, 5 de 31) (ibid).

Sin embargo, estas cifras muestran que la paridad en las listas no conduce directamente a la paridad dentro de las instancias de elección. La representación femenina no fue del 50%, consecuencia del sistema electoral senegalés: De los 150 diputados, 90 son elegidos en una candidatura nacional (y aquí hay prácticamente paridad). Sin embargo, los 60 restantes se escogen en los 45 departamentos que existen en el país y de 12 de ellos sólo sale un diputado, que casi siempre es un hombre y que es el cabeza de lista (CAEL, 2015).

Esta tendencia a la disminución de la paridad se observa también en el resultado de las elecciones regionales y locales de 2014, siendo las primeras en celebrarse a este nivel en la nueva aplicación de la Ley. El contexto de desconocimiento y rechazo a las cuestiones que plantea el nuevo código electoral podrían explicar la tendencia a colocar a los hombres por delante de las mujeres en las listas, provocando la consecuente menor representación femenina en algunas regiones y departamentos (sobre todo en los distritos uninominales o impares) (ACPP, 2016a). Sin embargo las tasas se encuentran dentro de parámetros aceptables, dada la obligatoriedad de alternar hombre-mujer en las listas, siendo la tasa más baja la obtenida en Dakar con un porcentaje del 44,60%.

Celebradas las elecciones y tomados los cargos (2015), desde la coordinación de ACPP Senegal-COSEF del Programa de género y gobernanza (el cual se explicará en el apartado 3.2) se detectó la necesidad de identificar el contexto sobre el que se trabajaba, poniéndose así en marcha la elaboración de un estudio sobre el perfil de género de las colectividades locales. El objetivo fue el diagnosticar los resultados electorales y proceder a un balance de necesidades de formación de las personas electas, particularmente de las mujeres electas, con el fin de servir de base para la elaboración de futuros programas de formación.

En su posterior informe se ponía de relieve la reticencia de algunas personas electas a librar las informaciones (destaca que hasta 29 colectividades locales no facilitaron la información a pesar de haberseles requerido en múltiples ocasiones). Además, este acceso a la información es dificultoso dada la ausencia de archivos en algunas colectividades locales, destacándose también el retraso en la constitución de las comisiones o la dificultad añadida que supone la falta de electricidad e internet para enviar las listas.

Otra cuestión destacada es el caso de Touba donde no se ha aplicado la Ley de la paridad. Se trata de una ciudad sagrada que es centro de peregrinación para la corriente musulmana muridista. Los muridíes son una cofradía a la que pertenece una sexta parte de los habitantes senegaleses y cuya influencia política y económica es muy importante en el país (la siguen personalidades como el expresidente Wade). La no aplicación de la Ley se atribuye a las reticencias ofrecidas por la huella de la tradición y la religión (a través del rechazo mismo del líder religioso, el Marabú¹¹). En la parte de análisis del presente TFM podremos ver cómo desde la contraparte COSEF se ha denunciado esta situación.

El informe presenta un listado de las 14 regiones en función de la representación que las mujeres han obtenido en las mismas:

¹¹ Líder religioso de la corriente muridista que predica y enseña sobre la religión musulmana. Es considerado el rango más alto de los muridíes y ha sido elevado al estatus de califa o gobernante de los fieles.

RANGO	REGIÓN	% de MUJERES	Nº de MUJERES (sobre el total de escaños)
1	Diourbel	48,90%	947/1937
2	Kaolack	48,60%	953/1962
3	Kaffrine	48,10%	788/1639
4	Kolda	48,10%	984/2045
5	Fatick	47,90%	849/1774
6	Ziguinchor	47,80%	692/1448
7	Matam	47,70%	652/1366
8	Sedhiou	47,40%	885/1868
9	Kedougou	47,30%	437/924
10	Saint-Louis	47,30%	919/1942
11	Tamba	46,80%	1022/2184
12	Louga	46,60%	1221/2620
13	Thies	46,60%	1277/2740
14	Dakar	44,60%	1477/3311
	TOTAL	47,40%	11854/27760

Tabla 1. Tasa de presencia de mujeres en las instancias regionales

Fuente: Elaboración propia en base a (CAEL, 2015)

Estos datos reflejan una alta representación femenina en los órganos de decisión. Sin embargo, (y siendo muy meticulosos) en ningún caso se supera el 50% de mujeres, oscilando las tasas entre el 44,60% y el 48,90%, respaldando este dato la brecha de género todavía existente en la elaboración de las listas, la cual tiende a situar a los hombres en primer lugar y a las mujeres en segundo. Es curioso que son los departamentos esencialmente rurales y periféricos quienes están en lo alto de este listado, en detrimento de los grandes núcleos urbanos (Dakar, por ejemplo, es el último, a pesar de ser la capital del país).

En la siguiente tabla podemos ver cómo ha incidido la implementación de la Ley de la paridad de forma comparativa con el anterior mandato:

REGIÓN	Legislatura previa (2010)	Posición (2010)	Legislatura actual (2015)	Posición (2015)
Diourbel	14,00%	12	48,90%	1
Kaolack	12,00%	14	48,60%	2
Kaffrine	15,00%	8	48,10%	3
Kolda	12,90%	13	48,10%	4
Fatick	15,00%	9	47,90%	5
Ziguinchor	14,70%	10	47,80%	6
Matam	14,40%	11	47,70%	7
Sedhiou	16,00%	6	47,40%	8
Kedougou	19,30%	2	47,30%	9
Saint-Louis	16,00%	5	47,30%	10
Tamba	15,30%	7	46,80%	11
Louga	16,10%	4	46,60%	12
Thies	17,70%	3	46,60%	13
Dakar	24,50%	1	44,60%	14
TOTAL	15,92%		47,40%	

Tabla 2. Comparativa por legislaturas de la Tasa de presencia de mujeres en las instancias regionales

Fuente: Elaboración propia en base a (CAEL, 2015)

Vemos, con curiosidad, que los que en la anterior legislatura se encontraban en las primeras posiciones descienden a las últimas, ocurriendo lo inverso con quienes ocupaban las últimas posiciones. Así Dakar y Kedougou, que ostentaban las dos primeras posiciones con un 24,5% (la tasa más alta en la anterior legislatura) y un 19,30% respectivamente, pasan al último puesto y al noveno. Caso contrario ocurre con las regiones de Diourbiel y Kaolack que pasan del penúltimo y último puesto (12%, que fue la tasa más baja en la anterior legislatura) a las dos primeras posiciones en el actual mandato.

Por otra parte, si observamos los datos a nivel departamental, la tasa de presencia de mujeres en los 45 departamentos muestra que hay dos departamentos que cumplen con el 50% de presencia femenina (Bambey y Kaolack), siendo la más baja Rufisque con un 44,1% (CAEL, 2015).

El informe de COSEF constata obstáculos propios del sistema patriarcal: el triple rol¹² que ejercen las mujeres, sumado a la reticencia de sus maridos a la participación de sus esposas en política, crean una barrera que hace comprender la necesaria discriminación positiva hacia las mujeres con las listas paritarias que vaya acompañada de una disminución de cargas en el hogar. Subrayando la necesidad de trabajar en la capacitación de las mujeres electas y no electas, para hacer efectiva la Ley, no sólo en el plano legislativo, sino en el plano social.

3.2.El programa de género y gobernanza de COSEF y ACPP

3.2.1.Conseil Senegalais des Femmes

En 1994 se celebraban en Senegal las jornadas “Mujer en democracia” organizadas por el Instituto Africano por la Democracia (IAD). En éstas se discutió enérgicamente sobre la subrepresentación de

¹² El triple rol de las mujeres hace referencia a los roles reproductivo, productivo y comunitario.

las mujeres en las esferas de decisión y se plantearon soluciones. Las mujeres sintieron la falta de un espacio de debate, una organización que las representase y les permitiese actuar frente a estas problemáticas. Se encontraban en el contexto de un país que había ratificado numerosos tratados internacionales en favor de la equidad de género¹³. Así, tomando como referencia el punto 7 del Plan de Acción de Pekín *“Las mujeres y la toma de decisión”* nació COSEF (Conseil Senegalais des Femmes) en 1995 (COSEF, 2011).

Radicada en Dakar, COSEF es una organización formada por lideresas políticas y sociales de todo signo unidas por una causa en común: la lucha por la igualdad política y social de las mujeres en Senegal. En su misión destaca la promoción del acceso de las mujeres a las instancias y procesos de decisión, la mejora del estatus de las mujeres por el respeto de sus derechos fundamentales e inalienables, luchando contra toda forma de discriminación, la promoción de la educación femenina y la promoción de la investigación-acción con enfoque de género (AECID, 2011).

En sus más de 20 años activas destacan la multitud de campañas que, a través de consultas populares, movilización social e incidencia política, las situaron como actoras clave del panorama político. En el caso que nos atañe, destacamos su papel en la consecución de la aprobación de la Ley de paridad.

Para lograr la aprobación de la Ley de paridad, COSEF puso en marcha la campaña *“lucha por la paridad”*. Ésta logró una fuerte unión social: las mujeres empezaron a organizarse en red, con el apoyo de 28 colectivos de mujeres y 25 organizaciones de la sociedad civil, tomaría fuerza el que sería conocido como el movimiento 50/50¹⁴. Al proceso se sumaron sindicatos, movimientos de mujeres de los partidos políticos, medios de comunicación, etc., sucediéndose un ambiente propicio para el reconocimiento y logro legislativo de la propuesta de Ley de paridad (ibid).

En 2006 la iniciativa llegó al Parlamento, siendo un gran día el 23 de marzo de 2007 cuando miles de mujeres vestidas de blanco protagonizaron una gran marcha que logró entregar en mano (a través de Hauoua Dia Thiam, la entonces presidenta de COSEF) al que era el presidente de la República, Abdoulaye Wade, el proyecto de ley, consiguiendo que el Presidente se sumase a la propuesta.

El proceso no fue fácil, las mujeres encontraron resistencias en todos los ámbitos, la responsable de Relaciones Externas de COSEF, Seynabou Mbaye, recuerda críticas por parte de los hombres que tenían perder su cuota de poder. El freno de la tradición y una sociedad patriarcal que se reflejaba en las tensiones en el seno de sus propios partidos. Mme Lucie Cisse, actual presidenta de COSEF y vicepresidenta de la Asamblea Nacional, narra en la entrevista realizada para el presente análisis que las minusvaloraban a pesar de haber demostrado su valía en el trabajo cotidiano del partido y se indignaba *“¡Cuando en realidad somos nosotras las que hemos hecho todo el trabajo!”*.

COSEF adoptó una política inter-partidos para su estrategia de incidencia, se unieron y ejercieron una fuerte incidencia política, dentro de los partidos políticos y fuera en la calle, y la Ley superó con éxito todo el trámite parlamentario que se votó el 14 de mayo de 2010 con una amplia mayoría.

¹³ CEDAW (Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Sobre la Mujer) de Naciones Unidas en 1979 y el Protocolo de la Carta africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos relativa a los derechos de la Mujer en África (el Protocolo de Maputo de 2003), así como grandes conferencias como la del Cairo (1994), Dakar (1994) y Pekín (1995).

¹⁴ 50/50 es el nombre del movimiento de combate por la paridad en el que el número cuantifica el 50% de mujeres y 50% de hombres.

Tras la aprobación de la Ley COSEF continuaría trabajando para su difusión y la capacitación de lideresas. Lograda la efectiva aplicación de la Ley COSEF ha tenido un proceso de reflexión interna tras el que han llegado a diagnosticar la necesidad de orientar su labor también desde abajo (*bottom up*¹⁵). Actualmente éste se desarrolla mediante el trabajo diario con las comunas, los departamentos y su vecindario. Esto es posible gracias a la presión que les permite realizar el proceso de descentralización que se está implementando, a través de herramientas participativas con enfoque de género y con el apoyo de la cooperación al desarrollo.

3.2.2. Asamblea de Cooperación Por la Paz

ACPP se fundó en 1990 al hilo de las manifestaciones contra la Primera Guerra del Golfo. Su trabajo apunta a la promoción del desarrollo autónomo y democrático de los países empobrecidos, un desarrollo en el consideran que las mujeres y hombres deben ser igualmente protagonistas y beneficiarias. Para ello, como indican en su Plan Estratégico (2016-2018), consideran imprescindible la implicación con las organizaciones sociales del Sur como agentes de desarrollo y cambio, compartiendo aspiraciones y cediéndoles el protagonismo del desarrollo de las personas que habitan en sus territorios. Su trabajo también se orienta a nivel europeo con la intención de generar una masa crítica entre la ciudadanía que se comprometa con la construcción de una sociedad que tenga la solidaridad global como referente para la construcción de un mundo más justo (ACPP, 2016b).

Es destacable que su tercer eje estratégico es “*combatir la desigualdad de género y la violencia contra las mujeres*”. En este ámbito reprenden al sistema patriarcal vigente y apuestan por la transformación desde la esfera micro hasta la macro, adaptando las estrategias a las realidades en las que se trabaja desde una perspectiva propositiva e integradora del enfoque de género. Este último punto se verá con especial incidencia en el programa que nos ocupa de género y gobernanza de ACPP en Senegal.

ACPP inició su trabajo en el sur de Senegal en el año 2000. Desde entonces, han incrementado sus capacidades de intervención ampliando tanto en expansión de áreas territoriales como en cobertura de ejes estratégicos. Siendo relevante para el presente análisis que en la planificación estratégica (ACPP, 2016a) consideran el eje estratégico “*combatir la desigualdad de género*”. Ésta es incorporada transversalmente en todos los proyectos, desarrollando específicamente una línea de “*género y gobernanza*” que persigue la promoción del derecho a la participación política de las mujeres y la no discriminación por razón de sexo y que es el centro de este análisis.

3.2.3. El programa de Género y Gobernanza (ACPP y COSEF)

En el año 2007 se aprobaba la Ley de la Paridad en Senegal, un nuevo marco legislativo que iba a provocar cambios sociales y políticos intensos. La aprobación de esta Ley, en la que COSEF había operado como actor clave, puso de manifiesto la necesaria capacitación de las mujeres para poder ser candidatas y ejercer la política.

Simultáneamente, y siguiendo su estrategia de país orientada a trabajar el género como factor prioritario, ACPP Senegal entró en contacto con diversas organizaciones senegalesas especializadas en el sector. Entre ellas, se tomó contacto con COSEF por tratarse de una de las organizaciones más fuertes y representativas de Senegal en cuestión de género.

¹⁵ Las estrategias *bottom up* son adoptadas desde la base, promoviendo la implicación ciudadana a través de pequeñas parcelas de acción, con un objetivo global. Al contrario, las *top-down* se ejercen desde las instancias superiores a las inferiores.

Fruto de numerosas sesiones de trabajo se puso en marcha una estrategia conjunta que refleja la inquietud de ambas organizaciones por luchar a favor de la implementación del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres y la no discriminación entre los sexos, el fortalecimiento de la sociedad civil y el respeto de los DDHH, concretamente, los derechos cívicos y políticos de las mujeres (ACPD, 2016a).

Su colaboración se iniciaría con el objetivo de acompañar a la sociedad civil y las instituciones senegalesas, así como reforzar las capacidades de mujeres líderes, en la implantación efectiva de la Ley en las primeras elecciones que se sucederían (las elecciones legislativas de 2012 y las regionales/locales de 2014).

Las dos organizaciones llevaron a cabo paralelamente una campaña de incidencia política orientada a la sociedad civil, las instituciones legislativas y partidos políticos de Dakar. Su objetivo fue mejorar el conocimiento de estos sectores respecto a las consecuencias positivas de una aplicación efectiva de la paridad absoluta en las instituciones públicas (ibid).

Tras las elecciones de 2012 y 2014, y la efectiva implementación de la Ley, COSEF y ACPD se replantearon la metodología del programa, así como la orientación de sus objetivos. Para ello elaboraron un diagnóstico con los retos que surgieron tras el cambio de escenario. Esto se plasmaría en un Informe de identificación sobre la calidad de representación de las mujeres y la gobernanza local (COSEF, 2016a).

Este diagnóstico pondría de manifiesto las dificultades de la participación de las mujeres en las elecciones locales causadas por *“el volumen del trabajo doméstico y la consecuente débil disponibilidad para asistir a las sesiones”*, así como la estigmatización de las mujeres políticas como *“mujeres rebeldes”*. También la falta de conocimientos sobre el funcionamiento de los consejos y la Ley de la paridad, la débil política de partido respecto a las mujeres electas, la ausencia de mujeres dentro de las comisiones territoriales o la reticencia de los maridos a que sus esposas se presentaran como candidatas. Esto refleja que las cuestiones culturales juegan un papel destacable, sobre todo por la concepción patriarcal de las relaciones que se reproduce en todas las escalas. Entre sus conclusiones destaca que en la región de Fatick la mayoría de las mujeres no tienen ambición ni liderazgo político, cualidades que *“deben ser desarrolladas y fortalecidas”* (ibid).

Esto propiciaría una reflexión y reorientación de la estrategia hacia el nivel local (adecuándose al Acto III de la Descentralización del Código de las Colectividades Locales), una segunda fase del programa que se ha orientado a la ciudadanía y las administraciones locales a través de metodologías participativas y la introducción de enfoques de género.

La fase 2 desarrolla una intervención progresiva en distintas comunas mediante proyectos que tienen como eje las formaciones dirigidas a las autoridades locales y representantes de la sociedad civil en materia de gestión local, políticas públicas y presupuestos participativos con enfoque de género (PPEG). Paralelamente se han puesto en marcha mecanismos de participación ciudadana (que conoceremos en adelante como Espacios de Concertación (EC)) a través de la creación de espacios de diálogo y consenso formados por la ciudadanía, asociaciones locales, representantes sectoriales y las autoridades locales con para la gestión y desarrollo local.

Además, para asegurar la sostenibilidad de estos procesos se plantea un acompañamiento técnico a los ayuntamientos en el desarrollo de los mecanismos como los EC o en la incorporación de los

presupuestos participativos con perspectiva de género en su planificación actual. También trabaja con las autoridades locales la firma de un decreto de institucionalización del EC, siendo éste una pieza clave para que este espacio no se quede en una declaración de intenciones y sea efectivamente una herramienta válida. Podemos ver esquematizado en la siguiente figura las fases del proceso narrado:



Figura 2. Cronograma del Programa de Género y Gobernanza ACPP-COSEF por fases

Fuente: Elaboración propia en base a ACPP (2017)

El programa ha llevado a cabo en este periodo un total de 11 proyectos, de los cuales 5 se ejecutaron en la fase 1 y 4 en la fase 2. Habiendo un proyecto intermedio de estudio-diagnóstico¹⁶.

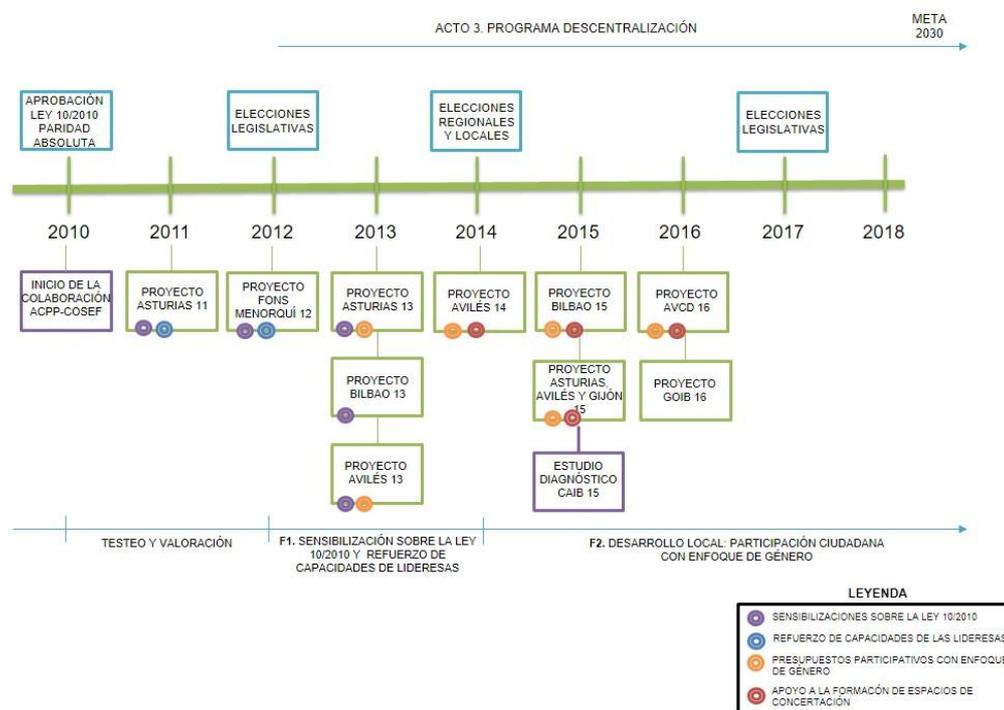


Figura 3. Cronograma del Programa de Género y Gobernanza ACPP-COSEF por proyectos

Fuente: Elaboración propia para este análisis en base a ACPP (2017)

¹⁶ Información ampliada con objetivos, duración, etc., disponible en anexo 5.

El objetivo del programa es expandirse por todo el territorio estatal a la vez que fortalecer el proceso en los territorios ya abordados. Para reconocer su distribución hemos realizado dos mapeos que muestran la distribución territorial en las dos fases del programa:



Figura 4. Mapeo del Programa de Género y Gobernanza ACPP-COSEF en la Fase 1

Fuente: Hernández S. en base a Cascant, C. (2017)



Figura 5. Mapeo del Programa de Género y Gobernanza ACPP-COSEF en la Fase 2

Fuente: Hernández S. en base a Cascant, C. (2017)

Estas figuras nos permiten observar que la Fase 1, por su metodología de sensibilización y capacitación focalizada en lideresas, la cual estaba orientada a nivel estatal, tiene una expansión más amplia en todo el territorio. Sin embargo, la Fase 2, con una metodología participativa y una programación más larga en su ejecución, además de su eje a nivel local, se encuentra focalizada en comunas.

4. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y MARCO TEÓRICO

En el presente apartado se presentarán las bases conceptuales que han guiado el estudio y las preguntas de investigación basadas y asociadas a dicho marco teórico.

El presente análisis tiene como propósito conocer cómo el programa de género y gobernanza que desarrollan ACPP y COSEF en Senegal contribuye a la gobernanza democrática (concepto que presentamos en la sección 4.2). Atendiendo al objetivo general del programa y su diferente implementación en dos fases, este concepto nos ayudará a conocer cuál es el enfoque de género del programa (y si como presuponemos se trata de un enfoque GED) y las relaciones de poder que se evidencian. Para ello analizaremos el proceso desde la movilización previa a la aprobación de la Ley de Paridad (cuestión que nos permitirá entender el contexto del programa) hasta, tras su aprobación, la implementación del programa.

Por otra parte trataremos de conocer cómo se está impulsando la gobernanza democrática en la segunda fase, que tiene una orientación de carácter local y busca la inversión de las relaciones de poder (de *top-down* a *bottom-up*). Esta fase se encuentra en su etapa inicial, por lo que nuestra mirada se centrará en cómo se está iniciando este proceso, focalizando en dos dimensiones de la gobernanza desarrolladas a través de la constitución de los EC: la participación ciudadana (en la comuna de Ngararou) y la transparencia y rendición de cuentas (en la comuna de Gueule Tapée-Fass-Colombaine (Dakar)). Aunque fuertemente relacionadas ambas dimensiones, a efectos analíticos se considerarán por separado.

Por último, la pregunta de investigación afronta limitaciones. Hay elementos analíticos en los que se podría profundizar; por ejemplo, un análisis organizativo de cómo el nivel burocrático afecta al trabajo de las ONGDs y por tanto al programa. No obstante, esto no es abordable por sobrepasar el alcance del presente trabajo.

4.1. Hipótesis y preguntas de investigación

El presente análisis tiene como hipótesis principal que el programa de género y gobernanza que desarrollan ACPP y COSEF está contribuyendo a la gobernanza democrática y al empoderamiento femenino en Senegal.

Para ello se hace necesario conocer de qué forma se están propiciando procesos de desarrollo, ahondando en cuál es su estrategia y cómo ésta se implementa a través del impulso de procesos participativos, de la sensibilización y la capacitación de los diferentes actores involucrados. En este sentido, indagaremos en primer lugar en el enfoque de género y las tipologías de poder que se han detectado en el proceso, primero en la primera fase del programa y, posteriormente, cómo se está desarrollando en la segunda fase atendiendo al desarrollo de la gobernanza democrática local.

Así pues, el presente análisis tiene como objeto conocer y es su pregunta de investigación:

¿Cómo contribuyen las acciones desarrolladas en el marco del programa de género y gobernanza de ACPP y COSEF a la gobernanza democrática y al empoderamiento femenino en Senegal?

Para ello nos realizamos cuatro preguntas más específicas:

- I. *¿El programa tiene e implementa un enfoque GED?*
- II. *¿Se está impulsando un empoderamiento positivo? ¿Qué tipologías de poder se observan?*
- III. *¿Cómo es la dimensión de participación en los Espacios de Concertación de las comunas observadas?*
- IV. *¿Cómo son las dimensiones de transparencia y rendición de cuentas en los Espacios de Concertación de las comunas observadas?*

4.2. Enfoque teórico

Para responder a estas cuestiones el presente análisis abordará el programa de género y gobernanza desde la base de la definición de gobernanza democrática del PNUD, ideada por Amartya Sen (Calabuig, C., 2008). Este concepto se define por el respeto de los DDHH y las libertades fundamentales y considera que las personas tienen voz en las decisiones que afectan a sus vidas. Precisa un predominio de las interacciones sociales, las mujeres participan de igual manera que los hombres en la esfera pública y privada y en la toma de decisiones, sin discriminación en el proceso y con políticas sensibles a las necesidades equitativas sociales para erradicar la pobreza.

Calabuig (2008) considera que *“medir la gobernanza significa medir los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales la ciudadanía y grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos legales, hacen frente a sus obligaciones y median sus diferencias”*. Para ello averiguaremos cómo se desarrolla la toma de decisiones, quien participa y en qué términos se produce la interacción entre los actores políticos y sociales. Distinguiremos, en el caso de estudio, desde las campañas previas a la aprobación de la Ley de Paridad hasta la actualidad; si estos procesos se han desarrollado y se desarrollan mediante enfoques *bottom-up* o *top-down* o si ambos se desarrollan simultánea y complementariamente.

La pretensión ha sido analizar primero el enfoque de género desarrollado, después cómo son las relaciones de poder (para comprobar si se da empoderamiento femenino) y, finalmente, la gobernanza democrática local impulsada desde la creación de los EC.

Para ello y de forma resumida, el enfoque teórico abarcará las siguientes áreas:

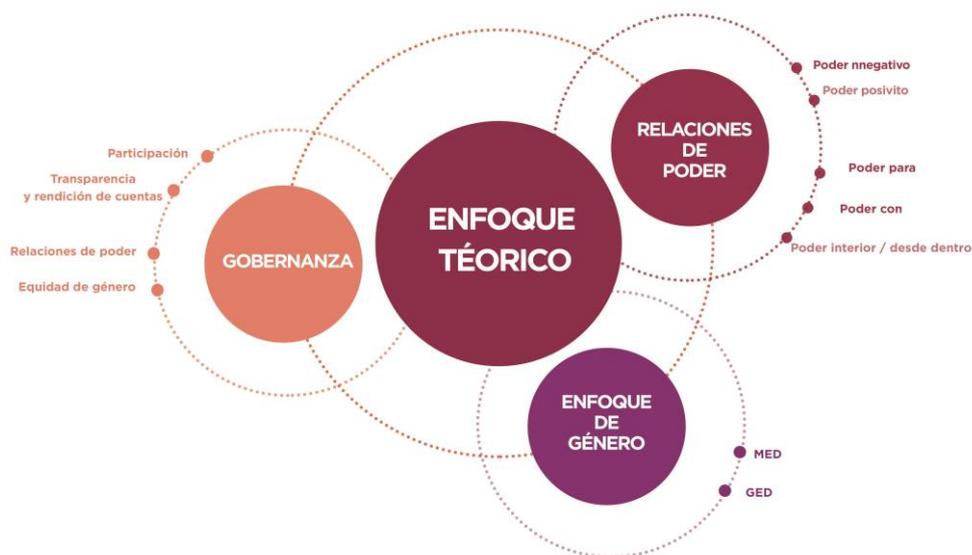


Figura 6. Enfoque teórico

Fuente: Elaboración propia

Considerando que el programa tiene como objetivo el impulso a la equidad de género, identificaremos primero si, tal y como presuponemos, tiene sus bases en un enfoque de Género en Desarrollo (GED) y en qué aspectos éste se manifiesta, alejándose del enfoque de Mujeres en Desarrollo (MED). Para ello veremos si se encuentra dentro de los parámetros de la estrategia GED, siguiendo a Murguialday (1999), planteamiento que propone como área central de análisis las relaciones entre los géneros en los procesos de desarrollo y, en particular, la manera en que éstas se dan en detrimento de las mujeres. Esto permite analizar los procesos e instituciones sociales que dan lugar a las desigualdades entre mujeres y hombres o el distinto acceso a recursos y a las instancias de poder. Por otra parte, el enfoque MED no incluye a los hombres en el proceso de desarrollo, centrándose únicamente en la integración de las mujeres y, por tanto, dándoles más responsabilidades que perpetúan su triple rol.

Esta tabla de referencia resume las pautas que nos permiten identificar y diferenciar los aspectos básicos entre los enfoques MED y GED:

	MUJERES EN EL DESARROLLO (MED)	GÉNERO EN EL DESARROLLO (GED)
ENFOQUE	Las mujeres son el problema; deben cambiar.	Desarrollo de mujeres y hombres.
TEMA CENTRAL	Situación de las mujeres (y niñas).	Relaciones entre mujeres y hombres.
PROBLEMA	Exclusión de las mujeres del proceso de desarrollo.	Relaciones desiguales de poder que frenan el desarrollo humano equitativo y la plena participación de las mujeres.
OBJETIVO	Desarrollo más eficiente.	Desarrollo humano sostenible y equitativo, participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones.
SOLUCIÓN	Integración de las mujeres en el proceso de desarrollo existente.	Empodera a las mujeres y sectores más desfavorecidos. Transforma relaciones de desigualdad.
ESTRATEGIAS	Implementar proyectos dirigidos a mujeres. Implementar proyectos integrados, con alguna actividad específica para mujeres. Aumentar las habilidades de las mujeres, para cuidar el hogar o para brindar servicios gratuitos a la comunidad.	Identificar y satisfacer las necesidades prácticas de mujeres y hombres, para mejorar sus condiciones de vida. Identificar y satisfacer los intereses estratégicos de las mujeres.
PROBLEMAS/ CONSECUENCIAS	Aumento de la carga de trabajo de las mujeres. No han sido consultadas sobre el tipo de desarrollo e integración que buscan y no hay cambio en las relaciones de poder.	Intervenciones basadas en los roles, responsabilidades y poder de las mujeres y los hombres en la sociedad a la que pertenecen. Tratan de mejorar la posición de las mujeres, de manera que la sociedad en su totalidad se beneficie y transforme.

Tabla 3. Diferencias principales entre las estrategias MED y GED

Fuente: Murguialday (1999)

En segundo lugar observaremos si se está contribuyendo al empoderamiento de las mujeres acuñado por Freire (Murguialday, 1999: 7), es decir, “a la mejora de su participación en los procesos de desarrollo, tanto a través de la acción individual como de la colectiva”. Conoceremos si el impulso al empoderamiento busca afrontar los desequilibrios de poder existentes y apoyar a aquellos que no lo tienen a lograrlo, a través de la expansión de los recursos y capacidades para participar, negociar, influir, controlar y exigir que las instituciones que afectan a sus vidas les rindan cuentas (ibid).

Para identificar el proceso de empoderamiento distinguiremos qué tipo de poder se está ejerciendo, asumiendo que el empoderamiento se da si se desarrolla poder positivo. Es decir, si el poder concebido como el poder de hacer, de ser capaz, así como de sentirse con mayor control de las situaciones, considerando al individuo activa y críticamente (FRIDE, 2006). Frente a esta interpretación constructiva se encontraría el poder negativo, el que supone coerción y concentración. Para ello clasificaremos las dimensiones de poder que se vayan manifestando en los cuatro tipos abordados por Jo Rowlands (ibid): poder sobre, poder para, poder con y poder desde dentro o interior.

La siguiente tabla resumen nos muestra qué elementos nos revelarán qué tipo de poder se ejerce:

TIPO DE PODER	DIMENSIONES	ELEMENTOS IDENTIFICATIVOS
PODER NEGATIVO	PODER SOBRE	Dominación, coerción, represión. Incremento del poder supone pérdida de poder del otro/a.
	PODER PARA	Poder de influir/determinar las condiciones de existencia o la toma de decisiones. Relacionado con la facilitación. Generador, sin dominación.
PODER POSITIVO	PODER CON	Construcción de acción colectiva, movilización social a partir del poder de cada una. Agencia colectiva. Construye alianzas, seguridad colectiva. Potencia y multiplica el poder individual.
	PODER INTERIOR/DESDE DENTRO	Confianza en una misma, autoestima, conciencia crítica. Valores que posibilitan la agencia.

Tabla 4. Tipos de poder

Fuente: Elaboración propia en base a (FRIDE, 2006)

Por último, nos centraremos específicamente en la gobernanza democrática de la fase actual del programa que se ejerce a nivel local mediante los EC. Para determinar las características nos basaremos en la herramienta de evaluación de la participación y la rendición de cuentas a nivel local empleada por Calabuig, C. (2008), que nos permite valorar procesos políticos existentes.

En el caso que nos ocupa nos permitirá valorar dimensiones de la gobernanza que, como indica esta autora, el PNUD considera principios clave de la gobernanza democrática: la participación y la rendición de cuentas.

Entenderemos que *“la participación es incidir, influir, responsabilizarse. Es un proceso que enlaza necesariamente a los sujetos y los grupos. Ser participante implica ser coagente, copartícipe, cooperante, coautor y corresponsable”* (Romero, 2001). Conoceremos su intensidad en base a la escalera de la participación en los 8 pasos que propone Arnstein (McGee, 2010) que refleja las formas de participación desde baja intensidad (consultas, provisión de información) hasta alta intensidad (mecanismos de empoderamiento para la toma de decisiones y el control por parte de los beneficiarios), permitiéndonos situar el proceso de los EC.

Finalmente, trataremos de conocer las capacidades del órgano de los EC para la rendición de cuentas de su gobierno local. Entenderemos la rendición de cuentas (*accountability* en inglés) en su vertiente política en dos dimensiones citadas por Calabuig, C. (2008) en base a Newell y Bellour; el derecho a obtener respuesta y la obligación de proporcionarla (*answerability*) y la capacidad de asegurar que se lleva a cabo una acción y el acceso a los mecanismos para redirigirla cuando falla (*enforceability*).

A continuación observamos un esquema básico de la herramienta de evaluación, en el que hemos simplificado y extraído los elementos que nos son de utilidad para el análisis¹⁷:

¹⁷ Esta herramienta es flexible y permite analizar un programa en su totalidad (inicio/desarrollo/conclusión) y en el punto en el que se encuentre (finalizado o en curso). Dado que el programa está empezando a implementar los procesos participativos, analizaremos la fase de inicio/implementación y el breve desarrollo que se ha producido (6 meses).

DIMENSIÓN	FASE	LISTADO PREGUNTAS
PARTICIPACIÓN	INICIO	Impulsores o impulsoras
		Forma de tomar la iniciativa
		Intencionalidad/objetivos
		Rol ejercidos por los actores externos a la realidad local
		Influencia de políticas existentes
		Grado inicial de acuerdo político, social y administrativo
		Percepción inicial sobre la necesidad de trabajar conjuntamente
	CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO	Sujetos
		Estrategias y mecanismos empleados
		Finalidad del proceso
Planificación y metodología		
Espacios de participación generados		
Información y transparencia		
Deliberación		
EFECTOS Y RESULTADOS	Toma de decisiones	
	Niveles de participación alcanzados	
	Recursos y capacidades disponibles	
	Resultados tangibles	
	Dimensiones del proceso	
	Cambios en la Administración pública local	
RENDICIÓN DE CUENTAS / TRANSPARENCIA	Existencia de mecanismos de seguimiento	
	Relaciones con el sector privado	
	La corrupción	
	El gobierno local y el acceso a la información/rendición de cuentas	

Tabla 5. La evaluación de la participación y la rendición de cuentas a nivel local

Fuente: Elaboración propia en base a (Calabuig, C., 2008)

En conclusión, volviendo al concepto principal de gobernanza democrática, diremos que ésta se da en alto grado cuando: El enfoque GED predomina frente al MED, se fomentan las relaciones *bottom-up* y el empoderamiento femenino (indicado por la presencia de relaciones de poder positivo), la participación está controlada por la ciudadanía (indicado a partir del nivel 6 de la escala de Arnstein) y hay mecanismos de rendición de cuentas (indicado por la presencia tanto de mecanismos de *answerability* como de *enforceability*).

5. METODOLOGÍA

El tipo de investigación adoptado para la realización de este análisis es comprensivo y el enfoque es de tipo constructivista e interpretativista, por ello la metodología escogida es acorde a dicho enfoque: cualitativa y participativa.

5.1. Recogida y ordenación de la información

Las recomendaciones indicadas por Corbetta et al. (2007) para el análisis cualitativo proponen tres acciones fundamentales: observar, preguntar y leer. Estas tres fases se repetirán a medida que va avanzando el análisis, siendo evidentes en tres técnicas específicas: el análisis documental/normativo, la observación participante y las entrevistas semiestructuradas.

5.1.1. Análisis documental/normativo

Siendo la autora una persona foránea, el primer paso fue el de conocer y comprender el contexto político y sociocultural a través de la búsqueda, ordenación y lectura de documentación que permitiese la contextualización sociocultural y política, focalizada en cuestiones relativas al programa de género y gobernanza (legislación, planes estratégicos, informes y estudios, etc.).

Estos documentos institucionales y organizacionales permanecen como “*huellas*” de la cultura senegalesa y sirven para documentar el análisis (ibid), ofreciendo la ventaja de que habían sido generados de forma independiente a la acción de este análisis. Por tanto, el contenido de la información no se veía afectado por la interacción estudioso-estudiado y sus posibles distorsiones (ibid), pudiendo en algunos casos consultar/*preguntar* sobre su contenido.

5.1.2. Observación participante y sistematización del proceso

El contacto con la realidad se ha realizado mediante la observación participante, la recopilación de datos sobre comportamiento no verbal, que ha incluido la intervención directa de la investigadora en el contexto de análisis interactuando con las personas que han intervenido en el proceso (reuniones con la contraparte y los EC, auditoría ciudadana, formaciones, etc.). Esta observación fue registrada a través de la recogida de actas de las reuniones, apuntes y fotografías cotidianas, descriptivas e interpretativas, recogidos en cuadernos de bitácora.

Tal y como indica Corbetta et al. (2007) la investigadora ha bajado al campo, adentrándose en el contexto social que quiere estudiar, experimentando *cómo* y *con* las personas que son objeto del estudio, compartiendo con ellas la cotidianidad, preguntándoles, descubriendo sus preocupaciones y sus esperanzas, sus concepciones del mundo y sus motivaciones al actuar, con el fin de desarrollar una “*visión desde dentro*” que permita la comprensión.

Aun así, el periodo de participación con el grupo estudiado no ha sido largo, en primer lugar por las limitaciones de la estancia y en segundo por la deslocalización de la sede respecto a las comunas en las que se han ejecutado los proyectos, dándose un seguimiento continuo de la evolución de los proyectos a media distancia.

5.1.3. Entrevistas semiestructuradas

Para profundizar en determinadas materias se realizaron entrevistas semiestructuradas que permitiesen conocer la perspectiva de las personas que interactúan con el programa, comprendiendo sus categorizaciones, interpretaciones y motivaciones respecto al mismo.

Las entrevistas se diseñaron abordando los mismos bloques temáticos, se estructuraban diferente dependiendo de la persona con la que se provocaba la conversación (mediante un esquema de preguntas flexibles, no estandarizadas). Se seleccionaron personas clave con el objetivo de ser representativas en los diferentes ámbitos que influyen en el programa (no estadísticamente): Orientadas a la búsqueda de criterios centrados en las sujetos frente a criterios centrados en las variables (Corbetta et al., 2007).

Fueron entrevistadas cuatro personas relacionadas directamente con el programa (tabla 6). Estas entrevistas fueron registradas con autorización de las entrevistadas. A su vez, todas dieron permiso para que sus nombres fuesen publicados (en anexo), por lo que no se han empleado códigos para garantizar el anonimato y sí sus iniciales en el empleo de citas.

Se pretendió entrevistar a miembros de los EC; sin embargo, por el limitado tiempo de la estancia, fue imposible realizar una entrevista de este carácter. Igualmente, la presencia directa como interlocutoras de las responsables de la asociación intermediaria hubiera condicionado la entrevista.

5.1.4. Codificación de las entrevistas

Las entrevistas realizadas han sido transcritas y codificadas de forma que se puedan obtener categorías válidas para el análisis. Siendo considerados los elementos que fueron clave para seleccionar a las entrevistadas: su relación con el programa y el cargo que ocupan en las entidades en las que trabajan. Obtenemos como resultado la siguiente tabla:

ENTR.	NOMBRE	CARGO	RELACIÓN CON EL PROGRAMA
1	MPP	Técnica de participación ciudadana del Ayuntamiento de Avilés	Formadora en participación ciudadana en jornadas para las socias de COSEF en Dakar. Seguimiento desde una entidad financiadora en terreno.
2	NLC	Presidenta de COSEF y vicepresidenta de la Asamblea Nacional	Líder de la contraparte COSEF y gestora de los programas. Lideresa política y activista de género.
	NAN	Presidenta del Comité Científico de COSEF y coordinadora de proyectos	Gestora de los proyectos ejecutados en Mbour y Ngaparou.
3	GAB	Técnica de proyectos de ACPP	Gestora del programa de género y gobernanza por parte de ACPP Senegal.

Tabla 6. Entrevistas realizadas

Fuente: Elaboración propia

Posteriormente se han establecido unos códigos y subcódigos que nos permiten analizarlas en relación al enfoque teórico. Encontrándose desglosadas en la siguiente tabla:

CÓDIGO	SUBCÓDIGO
GÉNERO	GED
	MED
PODER	Positivo
	Negativo
GOBERNANZA LOCAL	Participación
	Rendición de cuentas y transparencia

Tabla 7. Codificación de las entrevistas

Fuente: Elaboración propia

5.2. Limitaciones de la investigación

Cabe considerar que existen limitaciones inherentes: la autora es una mujer, blanca y sin dominio de la lengua oficial (francés), sumándose el completo desconocimiento de las lenguas locales (wolof, serer, etc.). Por otra parte el breve tiempo de la estancia (3 meses), en el marco de las prácticas del Máster en Cooperación al Desarrollo, implica un periodo de adaptación tras el choque cultural inicial.

La oficina de ACPP, donde realiza la estancia la autora, estaba deslocalizada de las comunas en las que se ejecutan los proyectos. Limitándose el contacto directo con la población beneficiaria a encuentros en formaciones, reuniones y visitas de control. Estos condicionantes suponen una limitación en el acceso a la información y en la capacidad de interpretación y reflexión. Además cabe considerar que los ritmos de trabajo son diferentes y recibir *feedbacks* o documentos supone un mayor tiempo y dedicación.

Finalmente, hubo dificultades porque, en ocasiones, en la documentación recogida del programa no estaba clara la diferencia entre los conceptos de gobernanza y gobernabilidad. También en la realización del mapeo, por la dificultad para encontrar comunas en las bases de datos cartográficas.

6. ANÁLISIS Y RESULTADOS SOBRE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

En este apartado se medirá la gobernanza democrática a través de los mecanismos, procesos e instituciones observados en el marco del programa. Para ello se focalizará, en primer lugar, en la gobernanza democrática a nivel macro mediante la identificación del enfoque de género y de los procesos de empoderamiento (mediante los tipos de poder). En segundo lugar, se analizará el impulso de la gobernanza democrática local a través de los procesos participativos locales que se han originado con los EC.

Para el correcto análisis del discurso se considerará el contexto previo a la aprobación de la Ley de Paridad, cuestión que permitirá entender qué ha propiciado el surgimiento del programa.

6.1. Identificación del enfoque MED o GED en el programa

Dado que ACPP Senegal y COSEF no tienen un programa escrito conjuntamente que sienta las bases, hemos analizado documentación y realizado entrevistas para conocer el discurso de sus gestoras en base a sus objetivos y líneas de trabajo, analizándolos bajo los parámetros que Murguialday (1999) propone (objetivo, problema, solución, estrategias y consecuencias).

El objetivo

Según ACPP (2016a) es *“luchar por la igualdad de género y apostar por el aumento de responsabilidad de las colectividades locales a través del trabajo directo con la ciudadanía y la incidencia política”*.

El problema/tema central

El germen que motivó el surgimiento de un movimiento feminista fue reclamar una Ley de paridad que reconociese y regulase el acceso de las mujeres a las instancias de poder. Parafraseando a Murguialday (1999: 8) se producen *“relaciones desiguales de poder que frenan el desarrollo humano equitativo y la plena participación de las mujeres”*.

Las mujeres se daban cuenta que estaban dentro del partido, pero que el partido no les asignaba ninguna responsabilidad. En palabras de NLC (COSEF) *“Nosotras trabajamos en la proximidad. Somos las mujeres que nos enfrentamos, las que vamos a por comida, a hablar con la gente. Somos las que reclutamos, las que hacemos que la gente compre el carnet del partido. Porque los hombres, en general, están en los mítines y otras cosas. Pero nosotras hacemos conectar el partido. Nos dijimos “nosotras estamos ahí, hacemos todo el trabajo”, sin embargo, cuando tocaba hacer las listas electorales, los hombres nos decían “sí, pero vosotras no podéis estar en el Consejo Municipal, o en la Asamblea Nacional, no podréis hacer el trabajo, no seréis capaces” ¡Cuando en realidad somos nosotras las que hemos hecho todo el trabajo!”*.

Solución

La transformación las relaciones de desigualdad. Por ello, según MPP (Ayto. Avilés) *“si estoy hablando de patriarcado, estoy hablando por ejemplo de que los hombres me tienen ahí pero no me tienen en cuenta de verdad. Entonces tengo que buscar las estrategias para que dentro del partido yo tenga la misma voz, la misma repercusión y la misma incidencia que puede tener cualquier hombre”*.

Esto requiere del empoderamiento de las mujeres, situándolas como centro del proceso. Así, como nos indica NLC, se produjo un proceso en el que ellas se plantearon sus capacidades e instituyeron un movimiento feminista, el que a través de la lucha autodenominada *“combate por la paridad”* sería conocido como el movimiento 50/50. Este combate *puso de manifiesto la capacidad de control sobre los recursos y las decisiones que les afectaban, modificando las relaciones de poder establecidas y proponiendo alternativas a la forma tradicional de promover el desarrollo (FRIDE, 2006)*.

Estrategias

El enfoque GED (Murguialday, 1999) es tanto una estrategia para mejorar la participación en el desarrollo como una meta a la que llegar mediante la acción individual y colectiva de las mujeres. En este proceso hubo una alianza femenina que estaba empoderada. NLC recordaba que se decían: *“nosotras somos capaces de hacer como ellos. La prueba es que somos las que organizamos, ¡entonces somos capaces de tumbar a los hombres!”*

Por ello el procedimiento del Programa de Gobernanza va orientado a identificar y satisfacer las necesidades prácticas de las mujeres y hombres para mejorar sus condiciones de vida y satisfacer los intereses estratégicos de las mujeres. Esta reflexión estratégica se refleja en las palabras de GAB (ACPP) *“fuimos planteando un programa de apoyo y acompañamiento de mujeres lideresas, primero candidatas y luego concejalas, para que pudieran incorporarse a puestos de responsabilidad. O sea,*

en un primer momento apoyamos a las candidatas para que pudieran presentarse a las elecciones, tuvieran nociones mínimas sobre la política, políticas públicas, aspectos administrativos, herramientas de comunicación. Y luego se incorporaron temas más específicos de gestión municipal, etc.”.

Observamos que el programa de apoyo y acompañamiento a lideresas no incluyó en su primera fase a los hombres en el proceso de desarrollo, centrándose únicamente en la integración y capacitación de las lideresas en el sistema político. Sin embargo, en la segunda fase sí se involucra a los hombres y a las autoridades, mediante formaciones sobre género, impulsando espacios de decisión participativos mixtos (los EC) e introduciendo la herramienta de los PPEG.

Consecuencias

Se constata un aumento de las responsabilidades y poder de las mujeres y los hombres en la sociedad a la que pertenecen. El programa trata de mejorar la posición de las mujeres en relación a los hombres, para que la sociedad en su totalidad se beneficie y transforme. Proponen fórmulas alternativas que involucran a los hombres en los procesos y en las formaciones, trabajando la incidencia desde el contexto institucional y político a nivel estatal y local. Por ejemplo se observa en el aumento de la representación de mujeres en las instancias de poder tras las elecciones (apartado 3.2.3), cuestión a la que el programa contribuyó mediante formaciones y sensibilizaciones, y la creación de los espacios de concertación ciudadana con cuotas paritarias.

Verificamos que los puntos analizados están en concordancia con los elementos propuestos por Murguialday (1999) para identificar una estrategia GED:

GÉNERO EN EL DESARROLLO (GED)		
ENFOQUE	Desarrollo de mujeres y hombres.	✓
TEMA CENTRAL	Relaciones entre mujeres y hombres.	✓
PROBLEMA	Relaciones desiguales de poder que frenan el desarrollo humano equitativo y la plena participación de las mujeres.	✓
OBJETIVO	Desarrollo humano sostenible y equitativo, participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones.	✓
SOLUCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ○ Empoderamiento de las mujeres y de los sectores más desfavorecidos. ○ Transformación de todas las relaciones de desigualdad. 	✓
ESTRATEGIAS	<ul style="list-style-type: none"> ○ Identificar y satisfacer las necesidades prácticas de mujeres y hombres, para mejorar sus condiciones de vida. ○ Identificar y satisfacer los intereses estratégicos de las mujeres. 	✓
PROBLEMAS/ CONSECUENCIAS	Intervenciones basadas en los roles, responsabilidades y poder de las mujeres y los hombres en la sociedad a la que pertenecen. Tratan de mejorar la posición de las mujeres, de manera que la sociedad en su totalidad se beneficie y transforme.	✓

Tabla 8. Comprobación enfoque GED

Fuente: Elaboración propia en base a (Murguialday, 1999)

Concluimos que el programa de género y gobernanza tiene un enfoque GED manifiesto en la orientación a la transformación de las relaciones de desigualdad e incluyendo en el proceso tanto a las mujeres como a los hombres. Encontrándose indicios de la estrategia MED en las capacitaciones iniciales únicamente dirigidas a lideresas.

6.2.El empoderamiento y los tipos de poder manifiestos en el programa

El empoderamiento femenino persigue la participación de las mujeres (individual y colectivamente) a través de su acceso a los recursos y al poder (Freire en Murguialday, 1999). Para identificar si se está dando, reconoceremos los tipos de poder definidos por Rowlands (FRIDE, 2006) que se desarrollan en el programa. Corroboraremos que se impulsa el empoderamiento si el poder identificado en el programa es de tipo positivo.

Consideraremos desde el contexto previo a la aprobación de la Ley de Paridad (cuestión que nos permitirá entender qué ha propiciado el surgimiento del programa) hasta los procesos actuales.

Contexto previo a la aprobación de la Ley:

Poder sobre (negativo):

Desigual acceso a las instancias de decisión entre mujeres y hombres manifiesta en la baja representación femenina (tabla 2).

Poder interior (positivo):

Reflexión por parte de algunas mujeres quienes, a través de su agencia individual y su conciencia crítica, ponen en entredicho que esta situación deba continuar así. En palabras de NLC *“nos dijimos: “A partir de ahora, tenemos que reclamar. Tenemos que ir juntas, sea cual sea nuestra pertenencia política. Oposición, poder, sociedad civil, todo el mundo. Vamos a juntar nuestras fuerzas para hablar de la promoción de las mujeres, allá donde ellas estén”.*

Poder con (positivo):

Las mujeres se unieron, creando una agencia colectiva y multiplicando su poder individual. Crearon el movimiento 50/50 al que irían uniéndose sindicatos, partidos políticos, medios de comunicación, etc., logrando una amplia movilización y unión con un objetivo común: la aprobación de la Ley de Paridad.

Según la lideresa se empezó de forma estratégica, en el seno de sus partidos, indicándonos cómo fue en su caso: *“Yo hablé con mi secretario general, le dije “¿qué piensa de las mujeres? ¿Está preparado para invertir un 50% de mujeres? Si está de acuerdo, firme esta petición. Si no está de acuerdo, no la firme, pero vamos a decir que el partido no quiere promocionar a las mujeres”.*

Observamos que el proceso de demanda de paridad se logra contrarrestando el poder negativo con poder positivo mediante dos vertientes: A través de la agencia individual (poder interior) que se unió estratégicamente en una agencia colectiva (poder con). Según MPP: *“han desarrollado una lucha muy fuerte y muy importante para acceder a los espacios públicos políticos, en este caso a los partidos políticos y a las estructuras de participación política”.*

Primera fase:

Lograda la aprobación de la Ley de Paridad se puso en marcha el programa para llevar a cabo proyectos de sensibilización a lideresas, con el fin de empoderarlas políticamente para su candidatura en las elecciones.

Poder sobre (negativo):

A pesar de haberse aprobado la Ley de Paridad, la persistencia del rechazo por algunos sectores junto a la presión sobre las mujeres para no ser candidatas (potenciado por el patriarcado, el ámbito religioso, etc.) ponían en peligro su efectiva implementación.

Poder para (positivo):

Se programaron formaciones para mujeres lideresas (de todas las tendencias políticas) con el fin de capacitarlas en el ejercicio de la política, desarrollándose mediante el acompañamiento y facilitación.

Poder interior y con (positivo):

Las formaciones reforzaron la fuerza individual y colectiva de las lideresas de diferentes partidos políticos, incluyendo su autoestima y conciencia crítica, así como una conciencia común.

El caso de Touba:

Un caso observado es el de Touba que, recordamos (apartado 3.1.3) es una comunidad muy tradicional y de fuerte arraigo religioso donde no se ha implementado la Ley de Paridad.

Poder sobre (negativo):

Hay un predominio de fundamentos opuestos a la equidad de género en la comunidad.

Poder para (positivo):

Ante esta situación COSEF se dirigió directamente al Ministerio del Interior para denunciar la situación.

Paralelamente decidieron ir a hablar con las mujeres de Touba con el fin de concienciarlas (poder interior) e impulsar una acción colectiva (poder con). Sin embargo, ellas rechazaron su propuesta indicando que estaban de acuerdo con la situación acontecida. Según NLC, las mujeres reciben una fuerte presión social.

El trabajo de COSEF se orienta habitualmente a través de una mediación con el Marabú, como se dio con el anterior líder (poder para). Sin embargo, este mecanismo en este caso no ha sido viable con el actual Marabú.

En palabras de NLC: *“durante el proceso de aprobación de la Ley de la Paridad hicimos lobby con él. Evidentemente, con un grupo de hombres, porque si no el Marabú no nos recibiría. Y nos organizamos con ellos para preparar las cosas. Eso funcionó, en aquel momento...”*. Lamentablemente esta situación no ha cambiado y el caso de Touba sigue siendo la nota discordante.

Segunda fase:

Celebradas las elecciones se implementa la fase 2 que inició la generación de instancias de poder a nivel local a través de metodologías participativas. Esta cuestión pretende invertir la tendencia *top-*

down (presente previamente a la aprobación e implementación de la Ley) generando relaciones de poder *bottom-up*.

Poder sobre (negativo):

Continuaba produciéndose rechazo por parte de sectores y autoridades que temían perder el control. Por ejemplo, en la fase de identificación se contactó con Ayuntamientos que declinaron la participación en el programa. Según GAB: *“sospecharon que este proyecto podía influir o entrometerse en su gestión y esto no les pareció bien”*.

Esta situación manifiesta un poder negativo en el que influyen factores como el desconocimiento, la concentración de poder, el trasfondo de un sistema patriarcal, etc.

Poder para (positivo):

La facilitación de las gestoras del programa persigue la posibilidad de un espacio en el que la ciudadanía pueda opinar, debatir e intervenir en las decisiones que acontecen en su comunidad y donde se potencien las relaciones ciudadanía-autoridades.

A la vez se trabaja directamente con el equipo de gobierno la firma de acuerdos (p.ej. el decreto de institucionalización del EC) que impulsen transformación estructural de las administraciones locales, incorporando un enfoque de género y procedimientos de rendición de cuentas. Aquí se materializa una labor de incidencia política tanto a nivel local como estatal. Hay una labor de observación y denuncia sobre la participación política de las mujeres, que realizan como COSEF y como miembros del parlamento, ya que muchas de ellas ejercen simultáneamente su labor como miembros de COSEF y como lideresas electas.

Poder interior y con (positivo):

La creación de los EC lleva implícitas dos acciones: Las formaciones en género y gobernanza que pretenden concienciar a cada una de las personas asistentes y desarrollar su capacidad crítica; por otra parte, generar una acción colectiva de filiación ciudadana canalizada mediante este nuevo espacio.

Los casos de Mbour y Ngaparou:

Durante la observación participante de la autora se visitaron dos comunas, Mbour y Ngaparou, donde los proyectos se habían iniciado simultáneamente, lo cual permitió realizar una comparativa para analizar las relaciones de poder generadas.

En la visita de control a Mbour los miembros del EC reclamaron la escasez de información que les estaba llegando por parte de la autoridad local sobre los presupuestos municipales. Ante esta demanda, la persona facilitadora del proyecto se dirigió al alcalde para conocer la situación; éste se personó y explicó que ellos sí habían transmitido la información.

Se desveló que se estaba produciendo control por parte de una persona (el responsable de la Comisión de Desarrollo Comunitario, que era una persona clave del Ayuntamiento), el cual estaba recibiendo la información pero no la estaba transmitiendo al resto de los miembros. En este caso la intervención del facilitador del programa hizo que se resolviese a tiempo la situación y se pudiese reconducir.

Esta situación reveló un poder negativo que requería ser contrarrestado, porque de esta forma se estaba frenando la capacidad de actuación del resto de los miembros, no pudiendo desarrollarse el poder con y haciéndoles perder confianza (poder interior). Así, era esencial el papel facilitador del programa ejerciendo su poder para mediar.



Figura 7. Reunión del EC de Mbour

Fuente: Propia, noviembre de 2017

Por el contrario, en la visita a la comuna vecina de Ngaparou se observó que el EC se había movilizado activa y coordinadamente. Explicaba GAB: *“el alcalde y los concejales estaban muy concienciados y muy predispuestos, entonces se volcaron en el proyecto. Dieron espacio, facilitaron recursos para hacer la caravana, para editar camisetas y gorras, y les incorporaron en todo el proceso de elaboración de presupuestos”*.



Figura 8. Alcalde de Ngaparou leyendo la propuesta del EC

Fuente: Propia, noviembre de 2017

Los miembros del EC habían preparado una presentación de las líneas de actuación que serían necesarias en la comunidad, información que habían recogido mediante una caravana por los barrios. Aquí se evidencia motivación de las autoridades y de sus integrantes individual y colectivamente.



Figura 9. Reunión del EC de Ngaparou exponiendo propuestas tras la caravana por los barrios

Fuente: Propia, noviembre de 2017

Esta cuestión hace destacar que la labor de control, seguimiento y facilitación (poder para) que tanto las personas formadoras en los proyectos como las gerentes del programa realizan paralela y simultáneamente es vital. Sobre todo en un espacio que ha sido creado con fines de poder horizontal y para abrir las instituciones a la ciudadanía y donde pueden manifestarse resistencias (como en el caso de Mbour). A pesar de ello, han podido existir otros factores externos al programa que han contribuido a la concienciación y predisposición del EC de esta comuna.

Por ello las gestoras del programa han iniciado un proceso de reflexión al respecto y se plantean la posibilidad de que los miembros del ayuntamiento se retiren de la sala a la hora de elegir a los representantes del EC, que se hable con ellos directamente sobre la importancia de que el presidente del Comité del EC sea un miembro de la sociedad civil (hombre o mujer) o la posibilidad de establecer un sistema de votación secreta.

Reconocida la interacción del poder positivo a través de la facilitación del programa, su trascendencia favoreciendo el acceso de las mujeres a los recursos y al poder, así como la participación de las mujeres y hombres por igual (tanto individual como colectivamente) concluimos que el programa impulsa el empoderamiento femenino, aunque en algún caso no lo logra. En efecto, el poder positivo de todas las vertientes aparece en todas las etapas para contrarrestar al poder negativo.

6.3.La gobernanza democrática local

Para finalizar realizaremos una evaluación de la gobernanza democrática local que se está desarrollando en la segunda fase del Programa. Para ello nos centraremos en los dos casos que han sido observados por la autora: la participación en la comuna de Ngaparou y la rendición de cuentas en Gueule Tapée-Fass-Colombaine.

6.3.1.La participación

Analizaremos, siguiendo la herramienta expuesta en el apartado de Metodología, el caso de Ngaparou en el cual se pudo observar el proceso desde su inicio (la formación inicial y la formación del EC), para conocer cómo el programa ha impulsado la participación de los sujetos y los grupos, y si se ha producido una apropiación de los mismos.

Inicio de la participación

Impulsoras del proceso:

ACPP y COSEF, como agentes externos, mediante el programa de género y gobernanza.

Forma de tomar la iniciativa:

En el marco del programa se realiza una identificación (mediante el contacto de las facilitadoras del programa con las autoridades locales, especialmente con las concejales) y la negociación para desarrollarlo.

Intencionalidad/objetivos:

El programa pretende impulsar la equidad de género y la gobernanza democrática local, bajo la comprensión de que *"es en el ámbito local donde es posible construir espacios para la concertación ciudadana entre los sectores políticos, económicos, intelectuales, profesionales y organizaciones populares, porque es el territorio que, no sólo concentra a un grupo humano y una diversidad de actividades, sino porque también es el espacio simbiótico que integra culturalmente"* (Borja y Castells (1997), citados en Calabuig, C. (2008: 102)). Sus objetivos son:

1. Transmitir valores de equidad de género y democráticos;
2. Dotar de conocimientos y herramientas para el desarrollo local;
3. Lograr la involucración de la ciudadanía en la toma de decisiones de interés local;
4. Acercar a la ciudadanía a sus instituciones y transformar las relaciones de poder.



Figura 10. Formación sobre género y descentralización en el EC de Ngaparou

Fuente: Propia, octubre de 2017

Rol ejercido por los actores externos a la realidad local:

1º Impulso inicial mediante la influencia política y la facilitación del proceso (convocatoria de los participantes, establecimiento de criterios acordados con las autoridades sobre representatividad en la comuna, selección del equipo formador y el seguimiento/rendición de cuentas del proceso, etc.).

2º Incidencia política con las autoridades locales y seguimiento del proceso.

Influencia de políticas existentes:

El Código de las colectividades locales (CCL) (Acto 3 del programa de descentralización de la Ley nº2013-10, del 28 de diciembre de 2013) constata la posibilidad de desarrollar espacios de concertación locales. El artículo 7 del CCL establece un marco para la consulta en las comunidades locales con el fin de asegurar la participación pública en la gestión de asuntos de interés local, facilitando por ejemplo el desarrollo de los presupuestos participativos con enfoque de género.

Esto permite avanzar en la democracia participativa (desde una democracia representativa), multiplicando los espacios de participación y favoreciendo la toma de decisiones adaptada a las necesidades reales de la ciudadanía. Sin embargo, las responsabilidades y competencias transferidas no han sido plenamente asumidas por las comunidades y todavía no pueden desempeñar su papel promotor y catalizador del desarrollo local, repercutiendo en un débil liderazgo.

La Ley nº 2010-11, establece la paridad absoluta Hombre-Mujer, favoreciendo el igual acceso de las mujeres y hombres a las instancias de decisión. Siendo que la participación política de la ciudadanía está marcada por numerosas desigualdades, esta ley establece un modelo que propicia la presencia de mujeres en igualdad de condiciones.

Grado inicial de acuerdo político, social y administrativo:

Los actores relacionados con el proyecto se mostraban concienciados y predispuestos (tanto las autoridades como los colectivos y ciudadanía).

Percepción inicial sobre la necesidad de trabajo conjunto:

En el acta de la tercera reunión del EC constatan la importancia de involucrar a todos los actores, desde la ciudadanía hasta las autoridades locales y las entidades de cooperación externas. Consideran que para hacer grande el proceso se requiere la suma de fuerzas.

Los sujetos:

Los criterios de formación del EC establecen que éste ha de ser representativo de la sociedad en la que se encuentra, establece criterios paritarios y limita la representación de gobernantes.

El EC de Ngaparou se encuentra formado por:

40 representantes de diversos colectivos: Asociaciones juveniles; Grupos de mujeres; Líderes religiosos; Federaciones especializadas (agricultura, ganadería, hidráulica, medio ambiente, artesanía, comercio, transporte, etc.); Comisiones de hermanamiento; Cooperativas escolares; Consejos de barrio; Delegados de distrito; Comités de salud y seguridad; El Consejo Municipal, el Alcalde y su equipo de gobierno.

Estableciéndose internamente siete comités: Servicios sociales básicos; Actividades comerciales; Infraestructuras; Paz y gestión de conflictos; Recursos naturales; Comunicación, animación y formación; Cooperación descentralizada.

Además, se cuenta con actores esporádicos que ejercen una estructura de apoyo/acompañamiento: ONGDs, entidades de formación en desarrollo y Comités específicos.

Tanto en el EC como en los comités hay un mínimo del 50% de mujeres. Sin embargo, como vimos en el análisis de relaciones de poder (apartado 6.2), los criterios para la asignación de los cargos de

mayor poder no estaban establecidos. Eligiéndose como presidente del EC al Alcalde (reproduciéndose por tanto la relación de poder y siendo éste hombre).



Figura 11. Miembros del EC de Ngaparou, de ACPP y COSEF

Fuente: Propia, noviembre de 2017

Características del proceso

Estrategias y mecanismos para la implicación:

Lograr la involucración de la ciudadanía, mediante órganos de participación ciudadana en la toma de decisiones de interés local. El proceso se ha nutrido de estructuras ya existentes y planteando nuevas herramientas.

Habiendo transcurrido estas acciones se ha producido una apropiación del proceso por parte del EC, que marca en el acta de su segunda reunión la necesidad de: potenciar la creación y funcionamiento de los consejos de barrio; la sensibilización; la consulta ciudadana, la voluntad política; la movilización de recursos, etc. Apuntan que se debe lograr haciendo llegar a la ciudadanía y a las autoridades información clara sobre sus objetivos.

Finalidad/valores:

Impulsar la democracia participativa desde valores de equidad, desarrollo humano sostenible y respeto a los DDHH.

El EC constata como principios básicos de participación la transparencia, eficacia, inclusión, solidaridad y transversalidad (COSEF, 2016c). Considerando la perspectiva de género necesaria para corregir las desigualdades existentes entre mujeres y hombres.

Planificación y metodología del proceso:

Desde el programa se planifican acciones a desarrollar los 12 meses de ejecución del proyecto:

- Realización de formaciones para las mujeres y hombres de Ngaparou sobre género, descentralización y metodologías participativas.
- Creación de un órgano de filiación ciudadana (el EC) que reúna a la diversidad de actores locales;

- Incidencia política con las autoridades locales.

Desde el EC se planificaron los 6 siguientes meses, sus objetivos, acciones, recursos, actores que intervienen, etc., y se plasmaron en un organigrama¹⁸ (completo en anexo 4):

QUOI (ACTION)	POURQUOI	OU	QUAND	POURQUOI	ATTENTES DES COMMUNAUTES	ATTENTES DES PTF	ATTENTES VIS A VIS DES POPULATIONS
Organiser une rencontre avec le Maire	Le maire de la commune	Mairie	24 octobre 2016	Pour obtenir l'accord et le soutien de la commune pour la tenue de la réunion	Bonne volonté du P.M. et accord d'une date pour la tenue de la réunion	X	X
Organiser une réunion de concertation et d'information avec les P.T.F.	Organiser une réunion de concertation et d'information avec les P.T.F.	Après les élections communales de la commune	Prochaines élections de mai 2017	Pour obtenir l'accord et le soutien de la commune pour la tenue de la réunion	Bonne volonté du P.M. et accord d'une date pour la tenue de la réunion	X	Une bonne mobilisation locale et participation
Organiser une réunion avec les élus du C.C.C.T.	Organiser une réunion avec les élus du C.C.C.T.	Mairie	Dernières élections communales de mai 2016	Pour obtenir l'accord et le soutien de la commune pour la tenue de la réunion	Bonne volonté du P.M. et accord d'une date pour la tenue de la réunion	X	X
Organiser une réunion avec les élus du C.C.C.T.	Organiser une réunion avec les élus du C.C.C.T.	Mairie	Dernières élections communales de mai 2016	Pour obtenir l'accord et le soutien de la commune pour la tenue de la réunion	Bonne volonté du P.M. et accord d'une date pour la tenue de la réunion	X	X

Figura 12. Tabla de planificación del EC de Ngararou en elaboración

Fuente: Propia, noviembre de 2017

La metodología es participativa dado que concibe a los actores como agentes activos del proceso, enlazando a los sujetos y los grupos como coagentes, copartícipes, cooperantes, coautores y corresponsables (Romero, 2001), orientando las relaciones relaciones de poder mediante procesos *bottom-up*. Además se basa en el enfoque GED y el impulso a la transparencia y rendición de cuentas.

Espacios generados:

A nivel formal: El EC y los Comités, el grupo de trabajo entre COSEF y las autoridades locales.

A nivel informal: Espacios consultivos en la calle, por ejemplo, a través de la caravana en los barrios.

Información y transparencia:

El programa persigue un mayor flujo de información y su transparencia. Según NLC: *“allá donde el programa ha trabajado ha obligado al Alcalde a ser transparente. Y por eso hay alcaldes que no se fían, piensan “ahora la gente va a remirar las cuentas”, y es cierto. Antes el alcalde abusaba”*.

Por otra parte, el EC de Ngararou hace constar que hay que mejorar los canales de comunicación, dada la debilidad de la información (COSEF, 2016b).

Así, mediante el impulso del programa y la presión del EC se logra presionar a las autoridades para transformar los canales de comunicación con la ciudadanía y la rendición de cuentas.

Deliberación y toma de decisiones:

El EC se encarga de recoger sentires y propuestas ciudadanas, cuestiones que internamente deliberan en sus reuniones. Esta información se transfiere al ejecutivo local; éste recogerá las directrices y las llevará al Consejo Municipal, donde será debatido y aprobado o rechazado.

¹⁸ Este organigrama se ha ido modificando y ampliando en el avance del proceso.

Nivel de participación alcanzado:

La puesta en marcha del EC de Ngaparou fue una decisión externa de la que, sin embargo, se ha apropiado la población. Ha impulsado el empoderamiento femenino y control del proceso por parte de la ciudadanía.

Basándonos en la escalera de participación propuesta por Arnstein (McGee, 2010) según se expuso en el apartado de Metodología, consideramos que el proceso participativo del EC de Ngaparou tiene una intensidad de nivel 6 (colaboración entre los agentes externos y la población). Por tanto, su intensidad es alta y se produce un control ciudadano del proceso participativo.

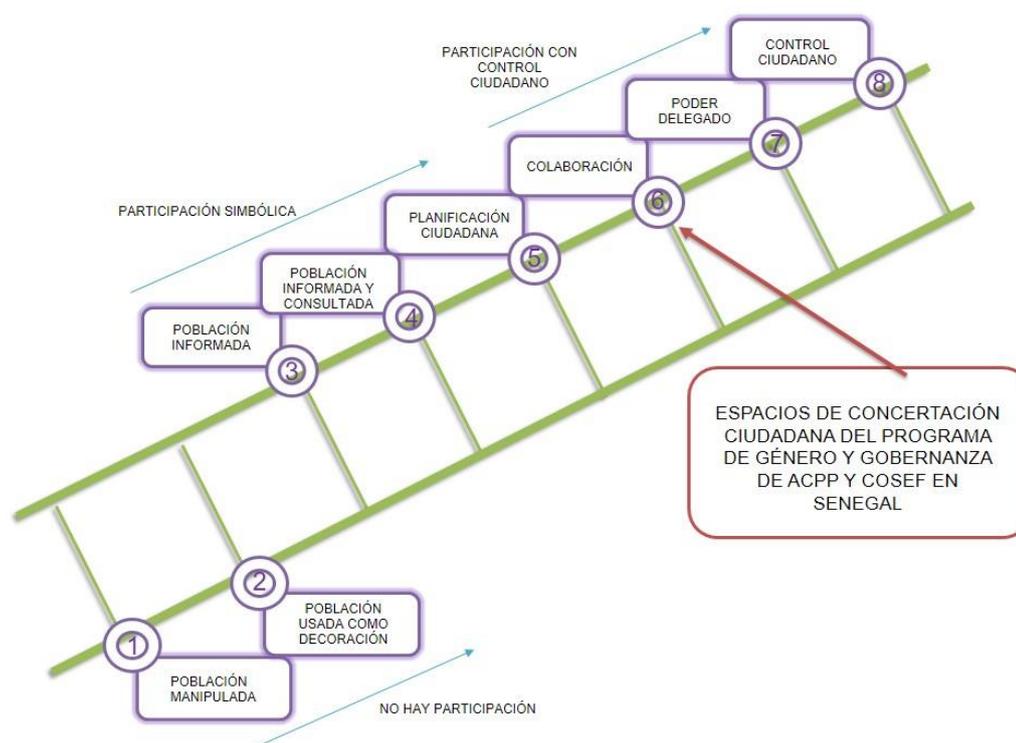


Figura 13. Nivel de participación en la comuna de Ngaparou según la Escalera de la participación

Fuente: Elaboración propia en base a Arnstein en McGee (2010)

Recursos y capacidades disponibles:

El programa se impulsa con la financiación del sistema de cooperación al desarrollo español. Para dar continuidad al proceso el EC también recibe apoyo de su ayuntamiento, quien financió la imagen corporativa del EC (gorras, camisetas...) y la puesta en marcha de la caravana por los barrios. Sin embargo, el propio EC hace constar que los recursos de la comuna son limitados y peligra la continuidad del proceso si no continúa habiendo apoyo financiero externo.

Efectos y resultados

Mediante una breve autoevaluación (COSEF, 2017) el EC se muestra satisfecho con las actividades realizadas (caravana de sensibilización y diagnóstico, elección de delegados/as de zona, foro de

orientaciones presupuestarias, consagración de un presupuesto participativo, etc.) y plantea estrategias para enfrentar las dificultades encontradas (reticencias, falta de confianza de la población, densa circulación de la información, etc.).

Dado el breve transcurso del proceso es aventurado evaluar resultados. No obstante, visto el logro de la constitución del EC (con criterios paritarios), la constatación de actividades realizadas y la motivación que transmiten, podemos considerar que se han logrado transmitir los valores de participación, paridad y transparencia que deberán contribuir a una buena gobernanza democrática local.

Entendemos que se ha logrado impulsar la participación y la responsabilización/apropiación del proceso por parte del EC (dándose una alta intensidad en el proceso participativo), quienes se han involucrado y han sido tomados en cuenta en su incorporación al proceso de toma de decisiones locales, siendo canalizadores de los sentires/propuestas ciudadanas e intercediendo en el Consejo Municipal. A su vez, el equipo de gobierno se ha abierto a nuevas fórmulas que incorporar en las estructuras del consistorio en beneficio de la gobernanza democrática local.

6.3.2. La transparencia y rendición de cuentas

El programa prevé mecanismos de seguimiento y certificación que son llevados a cabo por los/as facilitadores de cada proyecto¹⁹.

Dado que el objeto del análisis es el programa de género y gobernanza, analizaremos de qué forma éste interviene (mediante el EC) velando por la rendición de cuentas en la comuna de Gueule Tapée-Fass-Colombaine.

Hemos de considerar que podríamos haber analizado la rendición de cuentas existente entre ACPD y COSEF, o la que desarrollan los EC internamente. Sin embargo se ha elegido esta comuna porque la autora pudo estar presente en la evaluación, posibilitando el acceso a los resultados, y que ésta se llevó a cabo con una herramienta innovadora que permite que el EC evalúe al Ayuntamiento.

La entidad encargada de la facilitación (Forum Civil, sección senegalesa de Transparency International) ha diseñado una herramienta de certificación ciudadana que se ha puesto en práctica en la comuna, siendo evaluada la gestión por las y los miembros del EC. Su objetivo es promover la democracia participativa y el control ciudadano a nivel local, generando diálogo entre las autoridades y la ciudadanía sobre la gestión del ayuntamiento bajo los principios de eficacia, equidad, obligación de rendir cuentas, participación y transparencia.

Como resultado de la misma se asigna una puntuación y se sitúa al Ayuntamiento en un ranking en el cual compite con otros consistorios. Como apunta GAB: *“el ranking es una forma dulce de marcar un desafío y motivar al Ayuntamiento a mejorar su gestión transparente y participativa”*.

¹⁹ En Mbour y Ngaparou (abordados en el apartado anterior) el facilitador acude asiduamente a las reuniones de los EC y hace un seguimiento e intermediación cuando hay discrepancias. No desarrollan una herramienta específica pero sí un control asiduo. El EC ejerce su labor de control a través del seguimiento de la gestión realizada por las autoridades y en las reuniones periódicas.



Figura 14. Reunión del EC de Gueule Tapée-Fass-Colombaine realizando la auditoría ciudadana

Fuente: Propia, noviembre de 2017

Adherirse al programa y someterse a la evaluación es voluntario. Por ello entendemos que los Ayuntamientos que lo han hecho tienen la intención de ser transparentes y acercarse a la ciudadanía. Muestra de ello es que hubo Ayuntamientos que rechazaron involucrarse en el programa por el temor a ser controlados.

Para evaluar la corrupción conocemos que el Índice de Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional, 2016) sitúa a Senegal en un nivel intermedio, cercano a la percepción de la corrupción. A nivel comunal, la evaluación no pregunta específicamente sobre la corrupción en la auditoría. Pero sí las siguientes referencias que pueden orientarnos:

- Pregunta sobre *“existencia de libros de registros contables regulares”*, con una valoración de 2 sobre 3;
- Pregunta sobre *“existencia de un registro de deliberaciones, citado y rubricado por un representante estatal”* con una valoración de 1 sobre 3.

El informe de la auditoría (Forum Civil, 2016) concluye que debe mejorarse la gestión de la transparencia y la obligación de rendir cuentas. Considera que la comuna ha hecho muchos esfuerzos para los principios de eficacia, equidad y participación, siendo débil la gestión de la transparencia y la rendición de cuentas.

En este caso el EC tiene un importante papel realizando una labor de *answerability*, demandando respuestas al Ayuntamiento. NLC añade que la participación es importante para la transparencia: *“hay que hacerles ver que hay que participar y eso les da el derecho a controlar. Antes la gente no pagaba las tasas, no entendían dónde iba su dinero. Por eso es importante la transparencia. Cuando les explicas que lo que pagan vuelve a través de las inversiones lo comprenden y lo aceptan. Ahora, además, su exigencia es poder controlarlo. Y eso es gracias al programa”*. La rendición de cuentas sería un factor fundamental para lograr la transparencia, y viceversa

A pesar de estos logros en el programa, no se observan mecanismos de *enforceability* establecidos. De hecho los EC son órganos no vinculantes y el sometimiento del Ayuntamiento a la rendición de

cuentas frente a éste es voluntaria. Por tanto, se dan matices positivos en los que se debe profundizar para mejorar el *enforceability*.

7. CONCLUSIONES

Nuestra pregunta de investigación era: *¿Cómo contribuyen las acciones desarrolladas en el marco del programa de género y gobernanza de ACPD y COSEF a la gobernanza democrática y al empoderamiento femenino en Senegal?*

Esta pregunta se dividía en 4 subcuestiones más específicas que nos sugerían: adentrarnos en la implementación del enfoque de género (si es GED y transversal al proceso); observar si se está impulsando un empoderamiento positivo; detectar los tipos de poder manifiestos; y evaluar las dimensiones de participación y transparencia y rendición de cuentas en las comunas bajo una mirada de gobernanza democrática local.

Para responder a estas preguntas, nos habíamos ayudado del concepto de gobernanza democrática medido por cuatro dimensiones: la igualdad de género por el enfoque GED y MED, el poder positivo y negativo, el grado de participación ciudadana y el estado de la rendición de cuentas.

En concreto, habíamos establecido que un alto grado de gobernanza democrática sería aquella en la que el enfoque GED predomina frente al MED, se fomentan las relaciones *bottom-up* y el empoderamiento femenino (indicado por la presencia de relaciones de poder positivo), la participación está controlada por la ciudadanía (indicado a partir del nivel 6 de la escala de Arnstein) y existen mecanismos de rendición de cuentas (indicado por la presencia tanto de mecanismos de *answerability* como de *enforceability*).

Nuestros resultados apuntaron, en primer lugar, que el programa tiene un enfoque GED que se manifiesta en la orientación a la transformación de las relaciones de desigualdad y a través de la inclusión de las relaciones entre mujeres y hombres en el centro del proceso. Consideramos que se encuentran indicios de la estrategia MED en las capacitaciones iniciales a lideresas, las cuales están en consonancia con el desarrollo progresivo hacia una verdadera estrategia GED.

En segundo lugar, se reconoce el ejercicio del poder positivo a través de la facilitación del programa y su trascendencia, favoreciendo el acceso de las mujeres a los recursos y al poder, así como la participación de las mujeres y hombres por igual (tanto individual como colectivamente). Por ello concluimos, a falta de incluir otros factores o variables no analizados, que el programa impulsa el empoderamiento femenino. Sería necesario, no obstante, profundizar en el análisis (avanzados los procesos), para evidenciar la existencia real y los frutos de dicho empoderamiento.

En tercer lugar, entendemos que se ha logrado impulsar la participación y la responsabilización/apropiación del proceso por parte del EC de Ngaparou (dándose una alta intensidad en el proceso participativo), cuyos miembros se han involucrado y han sido tomados en cuenta en su incorporación al proceso de toma de decisiones locales, siendo canalizadores de los sentires/propuestas ciudadanas e intercediendo en el Consejo Municipal. A su vez, el equipo de gobierno se ha abierto a nuevas fórmulas que incorporar en las estructuras del consistorio en beneficio de la gobernanza democrática local.

Por último, consideramos que los EC son órganos que realizan una importante labor de *answerability*, es decir, demandando respuestas al Ayuntamiento, a juicio de lo evidenciado en Gueule Tapée-Fass-

Colombaine. Sin embargo, no se detectan mecanismos de *enforceability* establecidos, ya que los EC son órganos no vinculantes y el sometimiento del Ayuntamiento a la rendición de cuentas frente a éste es voluntaria. De forma que se dan matices positivos en los que se debe profundizar para mejorar la *enforceability*.

Dado que: a) se da un predominio del enfoque GED, con incorporaciones complementarias del enfoque MED; b) que se fomentan las relaciones *bottom-up* y las relaciones de poder positivo; c) el proceso participativo evaluado en la escala de Arnstein se sitúa en un nivel 6, demostrando que se ha producido una apropiación de la ciudadanía del mismo; y d) que se están incorporando mecanismos de rendición de cuentas, podemos concluir que el grado de gobernanza democrática impulsado por el programa de género y gobernanza desarrollado por ACPP y COSEF es alto.

No obstante, el análisis demuestra que todavía existen dimensiones y situaciones que mejorar. Por ejemplo, aunque la estrategia GED está logrando incorporar a las mujeres a los espacios de decisión de forma paritaria y favorecer una reflexión sobre la igualdad entre mujeres y hombres, no existen pautas obligatorias para que las mujeres ocupen cargos de responsabilidad, por lo que estos cargos siguen siendo ocupados por hombres. Igualmente siguen persistiendo resistencias y poder negativo en todas las etapas, a pesar de que el programa los intenta contrarrestar con poder positivo. En tercer lugar, aunque la dimensión de la escalera de la participación es de 6, todavía podría fortalecerse hasta lograr un control ciudadano pleno. En cuarto lugar, aunque observamos mecanismos de *answerability*, no existen mecanismos semejantes de *enforceability*, debilitando la calidad de la implementación de la rendición de cuentas a través del programa.

De hecho, los estudios de caso nos indican la diversidad de contexto y respuestas con las que se encuentra el programa: desde comunas que se apropian del proceso y lo desarrollan autónomamente (Ngaparou), pasando por comunidades que necesitan cierta mediación (Mbour) hasta casos en los que el programa todavía no ha podido implementarse por las reticencias de las autoridades ante el programa. Otro ejemplo es el caso de Touba, donde ni siquiera se ha implementado la Ley de Paridad.

En conclusión, aunque el grado de gobernanza democrática es alto en el programa, existen áreas de mejora en éste, así como contextos de alta resistencia que imposibilitan su implementación.

8. RECOMENDACIONES

A nivel programático se recomienda que:

- Desde el programa se establezcan pautas en la elección de las mesas de los EC para que las mujeres ocupen cargos de responsabilidad, de forma que no se reproduzcan relaciones de poder masculinas;

- Desde el programa se establezcan pautas obligatorias para que la ciudadanía tome las riendas de los Espacios de Concertación y se impulsen las relaciones de poder horizontal con las autoridades, restándole cierto protagonismo a éstas últimas en este órgano;

- Se trabaje en más profundidad la carga de trabajo en la esfera doméstica en las formaciones y el seguimiento/acompañamiento a los procesos participativos;

- Se establezcan mecanismos de *enforceability* y auditorías ciudadanas transversalmente en todos los procesos participativos y relaciones de poder dadas en el marco del programa. Siendo

herramientas comprensibles y accesibles para la ciudadanía que permitan interiorizar la necesaria transparencia en los procesos para lograr una buena gobernanza democrática. De forma que se persiga una rendición de cuentas mínima en todos los procesos e interiorizada por todos los actores.

- Se introduzcan paulatinamente y de forma accesible nuevas vías de participación que tomen como referencia el impulso que dieron plataformas como Sama Baat4 en el proceso electoral de 2012 a la participación ciudadana y a la transparencia, potenciando que otros actores (por ejemplo la juventud) se involucre en la toma de decisiones.

- Se continúe trabajando la incidencia política en casos especiales como el de Touba, tanto a través del ejercicio *top-down* como *bottom-up*, persiguiendo el empoderamiento de las mujeres y el acompañamiento y apoyo de la diversidad de actores para hacer frente a los frenos que ofrece la religión y el sistema patriarcal;

- Se elabore y apruebe un programa escrito entre ACPP y COSEF que fije las bases, los objetivos, metas y formas de abordarlas, planteando herramientas de seguimiento y evaluación internas;

- se contabilice desde el programa a las personas sobre las que se ha logrado impactar. Por ejemplo el número de lideresas que, tras las capacitaciones previas a elecciones, lograron un escaño o cargo político;

- se aplique la herramienta de evaluación de la participación y la rendición de cuentas a todos los procesos de participación y su evolución en los EC impulsados. De forma que pueda ser comparable y se diagnostiquen las diferencias entre diversos procesos;

- se continúe trabajando la expansión territorial del programa pero reforzando los procesos iniciados y se apoyen a medio plazo los procesos impulsados para que éstos no desaparezcan por la falta de acompañamiento y de recursos;

A nivel teórico se recomienda que:

- Se analice, en futuros análisis/investigaciones, el grado de burocratización de las organizaciones como quinta dimensión del concepto de gobernanza democrática y cómo éstas afectan a la labor transformadora de las ONGDs como ACPP en terreno;

- Se preste atención a la diferencia entre los conceptos de gobernanza y gobernabilidad en la documentación relativa al programa.

BIBLIOGRAFÍA

ACPP (2016a). *Documento de planificación y estrategia ACPP Senegal 2016-2018*.

ACPP (2016b). *Plan estratégico 2016-2018*.

CAEL (2015). *Le profil genre des collectivites locales du Senegal*.

Calabuig, C. (2008). *Agenda 21 local y gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible: bases para una gestión orientada al proceso*. Tesis doctoral. Universidad Politécnica de València, València.

Corbetta, P., Fraile Maldonado, C., & Fraile Maldonado, M. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid [etc.: McGraw Hill.

COSEF (2011). *Combats pour la parité*. AECID.

COSEF (2016a). *Informe sobre la identificación de acciones a realizar dentro de un proceso de refuerzo de la calidad de la representación de las mujeres y la gobernanza local en la región de Fatick durante el mandato 2014-2019*.

COSEF (2016b). *Rapport de la 2ème reunion de suivi du cadre de concertation de la commune de Ngaparou*.

COSEF (2016c). *Rapport sur la 1ere reunion du cadre de concertation de Ngaparou*.

COSEF (2017). *Rapport de la 3ème reunion de suivi du cadre de concertation de la commune de Ngaparou*.

Faye, J. (2008). *Foncier et Décentralisation: L'expérience du Sénégal*. IIED.

Forum Civil. (2016). *Audit de certification de la commune de Gueule Tapée, Fass, Colobane durant l'exercice budgétaire 2016*.

FRIDE (2006). El empoderamiento. Desarrollo «En Contexto», 1, 1–8.

Huete, L. (2013). *Senegal, los centinelas de la democracia*.

MAEC (2017). *Ficha país Senegal*.

McGee, R. (2010). *Procesos de desarrollo, participación, gobernanza derechos y poder*. Cuadernos de Investigación en Procesos de Desarrollo.

Medina H., F. (2001). *Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso*. CEPAL.

Murguialday, C. (1999). *Mujeres y cooperación: de la invisibilidad a la equidad de género*. Cuadernos Bakeaz, 35, 1-20.

Naranjo, J. (2012). *La paridad llega a Senegal*. EL PAÍS.

Naranjo, J. (2017). *Macky Sall consolida su mayoría absoluta en Senegal tras unas agitadas elecciones*. EL PAÍS.

OECD (2017). *Social institutions & gender index*.

ONU Mujeres (2014). *Mujeres en la política: 2014*.

PNUD (2016). *Rapport sur le développement humain 2016 - Senegal*.

Romero, C. G. (2001). Modelos de mediación y su aplicación en mediación intercultural. Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario de Estudios Sobre Migraciones, 0 (10), 59-110.

Transparency International (2016). Corruption Perceptions Index.

Senegal. Loi n°2010-11, du 28 mai 2010, instituant la parité absolue Homme-Femme.

Journal Officiel du Senegal, 28 de mayo de 2010, pág 1.

Senegal. Loi n°2013-10, du 28 décembre 2013, portant Code général des Collectivités locales.

Journal Officiel du Senegal, 28 de diciembre de 2013, pág 1 a 44.