

**FACULTAD LATINOAMERICANA
DE CIENCIAS SOCIALES**

FLACSO

**Maestría en Ciencias Sociales
con especialización en
Estudios de Género**

**“PEQUEÑA
CIUDADANA”**

**De SONIA GARCÍA ALVARADO
Quito, 2003**

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES – FLACSO
Maestría en Ciencias Sociales con especialización en Estudios de Género
“PEQUEÑA CIUDADANA”
De SONIA GARCÍA ALVARADO
Dirigida por: Dr. Felipe Burbano de Lara.
Lectores: Dra. Gioconda Herrera; Dr. Eduardo Kingman.
Quito, 2003

INDICE

Introducción.....	4
CAPITULO I	
Contexto y marco teórico.....	6
Gobierno local y democracia para las mujeres.....	10
Igualdad formal y desigualdad real.....	13
Espacio público.....	15
Ciudadanía diferenciada.....	17
La participación como disciplina.....	20
Los patrones normalizados de género.....	23
Los papeles políticos de las mujeres de Salcedo.....	23
Los asuntos de las mujeres en la agenda pública.....	24
CAPITULO II	
De la milicia a la participación de las mujeres.....	26
La planificación como una práctica de empoderamiento.....	29
Más razones que reflexiones.....	32
Efectos y afectos de la planeación estratégica participativa.....	34
Enfoques y desenfoques: de mujer a género.....	39
Planeación estratégica con rostros de hombres y mujeres.....	44
Panorama de Iniciativas Municipales a favor de las mujeres.....	48
CAPITULO III	
La disciplina de la participación.....	63
Salcedo.....	63
La planeación estratégica participativa como disciplina, o cómo se disciplina en la participación.....	66
Disciplina.....	67
Dispositivo.....	68
Poder.....	68
Las tecnologías del saber de la Planeación.....	69
Las tecnologías del Poder.....	78
La Conducta Activa como Virtud Ciudadana.....	78
Colocar la palabra.....	84
El carácter local de la crítica a los grandes discursos.....	94
CAPITULO IV	
Ciudadanía diferenciada y políticas de identidad.....	99
La agenda local.....	103
Políticas sociales y de asistencia.....	110
Políticas de identidad.....	111
Políticas comunitarias.....	114
Lo que es de adentro.....	119
De opciones y cautiverios.....	120
Los papeles para las mujeres.....	125
Lo que es de afuera.....	128
Conclusiones.....	134
Bibliografía.....	140
Anexos.....	144

La planificación estratégica ha permitido a los municipios ejercer su autonomía, especialmente al modernizar su gestión, inclusive han conformado brazos ejecutores que funcionan con lógica empresarial. Dos ejemplos paradigmáticos de este proceso lo constituyen tanto la Municipalidad de Cuenca, cuya empresa de agua potable y alcantarillado –ETAPA– lidera procesos de gestión ambiental y servicios de telecomunicaciones de forma descentralizada, o la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito que cuenta con varias empresas que van desde la recolección de basura hasta el manejo de negocios de diversión. El manejo empresarial de los gobiernos locales significa también flexibilizar la tutela respecto del gobierno central puesto que les permite captar fondos por sí mismos con lo cual dejan de depender exclusivamente del presupuesto asignado por éste.

En el contexto de fortalecimiento de la autonomía municipal es donde la agenda de los movimientos de mujeres ha encontrado un terreno propicio, en tanto han reclamado la capacidad de los gobiernos locales para atender sus demandas específicas, más aún cuando estos espacios han ganado la presencia de mujeres como autoridades. Las planificadoras feministas dicen reiteradamente que el espacio local es más cercano a las mujeres en tanto representa el lugar de lo cotidiano donde expresan sus necesidades y se reproducen las injusticias. Es el lugar donde se materializan las inequidades, por ende, el lugar donde pueden concretarse procesos emancipatorios. Cuando los gobiernos locales mantienen fuertes lazos de sujeción con los niveles centrales los canales de negociación se complejizan y alejan de la realidad inmediata de las mujeres. En este sentido, autonomía municipal y autonomía de las mujeres parecerían ir de la mano al acercar las condiciones para la negociación y exigibilidad de las ciudadanas con sus autoridades.

3.-La participación de l@s actor@s locales vista como ingrediente indispensable de los procesos de planificación socio-gubernamental. Para este caso rescato la noción que liga a los actores con las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, individuales o colectivas, civiles y eclesiales, que tienen propuestas explícitas o implícitas en distintos campos como el económico, político, social, cultural o ambiental, que habitan y se relacionan entre sí en los límites del municipio. *“Se ligan entonces las nociones de actor social y desarrollo, dándole a la formulación actor local su sentido más fuerte, actor-agente de desarrollo local”*⁵⁹

La participación de los ciudadanos para definir los asuntos importantes del municipio está registrada en los orígenes mismos de los municipios hispánicos, ya que el Consejo Municipal estaba integrado por todos los vecinos del lugar que poseían tierras y vivienda y constaban en el registro municipal. No es preciso aclarar que las mujeres, los indígenas y los negros esclavos no tenían estatus ciudadano para pertenecer al Consejo. Expresión del espíritu democrático del municipio de ese entonces son dos hechos: las elecciones

⁵⁹ El Desarrollo Local un desafío contemporáneo. Op.Cit pag. 7

municipales para elegir a los dos alcaldes que encabezaban el Consejo y el Cabildo Ampliado.⁶⁰

Pero, ¿cuáles son los principales argumentos que justifican la participación de los actores sociales en los procesos de planificación estratégica local? Encontramos un primer grupo de argumentos socio-políticos vinculados a la reivindicación de derechos ciudadanos, por los cuales el ejercicio de una ciudadanía activa implica conocer, planificar, cogestionar y vigilar la gestión de los gobiernos locales, asunto que en nuestro país quedó consagrado en la última reforma constitucional y ha sido incluido en cuerpos jurídicos como la Ley de Régimen Seccional o la de Juntas Parroquiales. La participación, entonces, está consagrada como un derecho y permite activar canales de exigibilidad para ejercer la contraloría social e incluso plantear la revocatoria del mandato de las autoridades seccionales observadas por l@s ciudadan@s. Por otra parte, motivaciones participacionistas ven en el protagonismo de los actores sociales el fundamento de procesos democratizantes de desarrollo, con capacidad para redefinir los límites del Estado, por lo que ya no es potestad única de este comandar el desarrollo de los pueblos. Otros argumentos tienen relación con la presión ejercida por actores sociales tradicionalmente marginados como los indígenas o las mujeres por incorporarse a los espacios públicos de concertación y al propio gobierno local para posicionar sus intereses de grupo; finalmente tenemos argumentos que ven en la participación el mecanismo idóneo para lograr consensos y, por lo tanto, mejorar los niveles de gobernabilidad.

Un segundo grupo de argumentos vinculados a nociones técnico-administrativas justifican la participación en tanto permite recoger de fuentes primarias las necesidades y potencialidades de l@s actores locales, con lo cual es posible contar con diagnósticos más certeros de la realidad. Otro argumento en esta misma línea es el que la participación promueve la corresponsabilidad ciudadana al incorporar su aporte en fuerza de trabajo en las obras públicas, por lo tanto, hay una disminución efectiva de costos para la institución municipal. La participación en la planificación y ejecución de los proyectos municipales permite la apropiación ciudadana, con lo cual se ataca la actitud clientelar que ve en el municipio el dador de bienes y servicios y, por el contrario, promueve una actitud cívica de cuidado y preocupación que fomenta las prácticas personales tales como el aseo de la ciudad, el cuidado de áreas verdes o el respeto a las leyes de tránsito. Si hay corresponsabilidad y apropiamiento según estos argumentos hay más posibilidades de sostenibilidad de los proyectos pues serán los actores sociales quienes promuevan la continuidad de estos, con lo cual se ha constituido la base social para la configuración de políticas locales que sobrevivan a la iniciativa de los diferentes gobiernos de turno.

“La participación popular es un derecho humano, un deber político y un instrumento esencial de construcción nacional, especialmente en condiciones de escasez de recursos; a menos que las instituciones políticas, económicas y

⁶⁰ Sánchez Núñez recupera la figura de la renunciación establecida por cédula real de 1606 y 1607 por la cual los distintos cargos podían ser susceptibles de venta a perpetuidad.

sociales adecuadas alienten su participación, la población no puede identificarse con las decisiones cuyas consecuencias afectan su vida diaria".⁶¹

Para las planificadoras feministas latinoamericanas ⁶² el discurso de la participación es el punto de partida para el acceso de las mujeres al espacio público como demandantes de derechos y como autoridades locales, pues permite la representación política de mujeres por sí mismas. Los postulados de la democracia participativa han sido bien aprovechados por las mujeres en tanto ofrecen oportunidades para el ejercicio pleno de su ciudadanía ya que rompen la espiral de exclusión que confinó a las mujeres al espacio privado, alejándola de los espacios de poder político.

La ordenanza de creación de la Comisión de la Mujer y la Familia del Consejo Cantonal de Salcedo expresa claramente cómo el Consejo asume la participación activa de las mujeres de esa comunidad:

*"...Que, es necesario que al interior del I. Consejo Cantonal exista una Comisión que garantice los derechos ciudadanos de las mujeres, de los niños(as) y la familia, potenciando su participación en la gestión municipal incorporando sus necesidades específicas y representatividad organizativa y social."*⁶³

Más allá de los argumentos, justificativos o razones, lo cierto es que la participación representa la condición de eficacia de la Planeación Estratégica. De su origen militar quedan tácticas, estrategias, metas, alianzas, consideración de escenarios posibles, etc., pero ha cambiado sustancialmente el principio de eficacia que tradicionalmente radicaba en el poder de la autoridad superior y la obediencia del batallón a favor del principio de la participación ciudadana, que acciona el "compromiso" de l@s distint@s actor@s sociales en función de objetivos comunes.

Enfoques y desenfocues: de mujer a género.

El término género se utiliza en las ciencias sociales y el discurso feminista desde mediados de los años 50, teniendo un significado preciso en el idioma inglés a partir de la investigación realizada por Jhon Money, quien describió por primera vez de manera sistematizada el conjunto de conductas atribuidas a hombres y mujeres. Money utilizó los términos "papel de género" (*gender rol*). A finales de los 60 Robert Stoller diferenció los conceptos sexo-género que servirían de base para el desarrollo de las teorías de género y que dieron por el traste con las teorías naturalistas por las cuales el comportamiento y las desigualdades vividas por las mujeres tenían origen biológico. La categoría de género desde entonces y hasta la fecha es utilizada para describir los papeles e identidades asignados por cada cultura a hombres y mujeres.

⁶¹ HABITAT: Conferencia de las naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos; recomendaciones para la acción. A/Conf.70/11, Vancouver, 1976.

⁶² Silvia Vega, Rosario Aguirre, Maritza Jiménez, Martha Toledo, Ana Falú, Lilia Rodríguez, Patricia Palacios, entre otras.

⁶³ Ordenanza Municipal de San Miguel de Salcedo, 13 de Abril del 2000.

El argumento central de la teoría feminista es que el género es una construcción social en la que se expresan estereotipos sobre el “deber ser” de hombres y mujeres. Como todo producto social se modifica con el tiempo y varía de acuerdo a la cultura y el grado de organización social. En esta concepción radica el potencial político que esta categoría ha tenido para el feminismo, pues le ha permitido articular un discurso emancipatorio que pone en manos de la sociedad, y de las mujeres en particular, la posibilidad de cambio.

La teoría de género, hoy por hoy, ha cubierto casi todos los campos y las disciplinas, logrando posicionar la categoría de género como indispensable en los más variados análisis e intervenciones de desarrollo; poniéndola al mismo nivel que otras categorías como la de clase o etnia. Abunda la literatura que evidencia distintas posiciones: feminismo radical, feminismo de la igualdad, feminismo de la diferencia y feminismo posmoderno, entre otros. En torno a la concepción de género se ha desarrollado un vasto cuerpo teórico que básicamente se consolida en los 80, con posterioridad a las teorías sobre el patriarcado utilizadas desde los 60 y, aunque el panorama es mucho más complejo, es posible distinguir tres perspectivas básicas⁶⁴. I) Están quienes dan énfasis en la construcción social de género al sistema jerárquico de estatus o prestigio social. El problema no está en la diferencia sino en la menor valoración que las sociedades han dado a la construcción de género femenino⁶⁵; II) El feminismo de izquierda encuentra en la división sexual del trabajo el factor fundamental de la desigualdad entre los sexos. El problema es que el trabajo socialmente necesario desempeñado por las mujeres se articula funcionalmente al trabajo productivo desempeñado por el género masculino, siendo este último el que se encuentra articulado al mercado, es productor de ingresos y es susceptible de compra y venta; mientras que el trabajo reproductivo (tareas domésticas, cuidado y atención de niños) sirve para reproducir la fuerza de trabajo pero no genera riqueza; III) Finalmente están quienes plantean la existencia de varios sistemas de género articulados como sistemas de saber-poder, por el cual el sexo femenino se articula en posición de desventaja.⁶⁶

Esta última perspectiva, entiende el sistema de género como producto de una estructura histórica cultural jerarquizada que coloca a la mujer en una posición de inferioridad respecto del varón. Como todo sistema se caracteriza por su homeostasis, es decir, por la capacidad de readecuarse para asegurar su manutención y conservar el control⁶⁷.

Más de dos décadas de esfuerzos intelectuales, personales y económicos en que se ha aplicado la categoría de género en procesos de desarrollo, evaluaciones y sistematizaciones, dan cuenta del impacto en el mejoramiento

⁶⁴ GARCÍA, Ana I. *Guía Para la Incorporación de la perspectiva de género en proyectos de Desarrollo Rural*. ASDI- IICA-CIDER. Panamá 2001.

⁶⁵ Gilligan, Carol /n. *A differenceVoice* Harvard University Press, 1982; Chodorow, Nancy. *Setting the problem: mothering and the social organization of gender*. Berkeley, Usa: University of California Press 1978.

⁶⁶ Rubin, Anderson y Foucault representan este punto de vista.

⁶⁷ DE BARBIERI, Teresita. Sobre la categoría de género. Una introducción teórico-metodológica, en PRODIR, Direitos Reproductivos, Sao Paulo, 1991.

de las condiciones de vida de las mujeres y los cambios en los roles de género, incluidos los hombres. El informe de país presentado por Ecuador en la conferencia evaluatoria de los avances de *Beijing más cinco*, mostró indicadores de mayor acceso de niñas al sistema educativo, disminución de mortalidad materna infantil, incremento de uso de métodos anticonceptivos, incremento de PEA femenina, incremento de mujeres en cargos de gobierno, entre otros. Pero pese a la aplicación bastante generalizada de esta categoría y sus efectos positivos, no hay unanimidad en los alcances del concepto ni una metodología aceptada como la única válida, puesto que la inserción de género tiene distintos procedimientos y estrategias de acuerdo al momento, al nivel en que se actúa y, por supuesto, al particular punto de vista de las personas que impulsan esta acción. La estrategia es una cuando se trata de crear sensibilidad en la opinión pública o el gobierno, es otra cuando se trata de incorporar criterios en el diseño de proyectos, otra cuando se trata de innovar prácticas institucionales y otra cuando se trata de evaluar programas y políticas.⁶⁸

En términos generales, se han aplicado dos tipos de enfoques, cada uno con distintas estrategias y métodos particulares: Mujeres en el Desarrollo –MED– y Género en el desarrollo –GED–. En el primero se ubican las estrategias de bienestar impulsadas con énfasis en el decenio de los cincuenta, las de igualdad y antipobreza promovidas en los setenta y las de eficiencia y empoderamiento en los años 80.⁶⁹ Para el MED los cambios deseables fueron enfocados como igualdad, lo que significó que los proyectos de desarrollo debían aportar facilidades para que las mujeres logaran situaciones similares a los hombres. Para cumplir con este objetivo se veía como necesario responder a las necesidades de su rol de madres/amas de casa de manera que pudieran liberar tiempo y carga de trabajo. La norma era la masculina y el objetivo fundamental que las mujeres ingresaran al mercado de trabajo. Desde esta visión, las mujeres estaban excluidas de las oportunidades que tenían los hombres, por ende su inclusión al medio laboral significaba un gran avance en torno a las desventajas que había que corregir. Detectar las necesidades “propias de las mujeres” demandó abrir espacios de consulta con ellas, esto significó un gran paso en términos de planificación para el desarrollo en tanto las mujeres dejaban de ser sujetos receptores de propuestas. Los conceptos

⁶⁸ GUZMÁN, Virginia. “El Género en la Planificación Social”. pg. 45, en *Sin Morir en el Intento. Experiencias de Planificación de Género en el Desarrollo*. BARRIG, Maruja y Wehkamp, Andy editoras. Novib-Entre Mujeres; Lima Perú 1994.

⁶⁹ El enfoque de bienestar concibió a las mujeres como actoras pasivas del desarrollo económico cuyo papel era el cuidado de la familia, por lo cual se promovieron proyectos orientados a mejorar su eficiencia y eficacia en este terreno. Este enfoque consideró a las mujeres como grupo vulnerable e inició la tradición asistencialista orientada a las mujeres para el bienestar de la familia. El enfoque de igualdad buscó incorporar masivamente a las mujeres al desarrollo con la consiguiente igualdad de derechos en distintos campos, sin valorar el papel de las mujeres en el trabajo socialmente necesario –reproductivo–. El enfoque de antipobreza se orientó a disminuir las desigualdades de ingresos entre hombres y mujeres pues entendía que la subordinación de las mujeres obedecía únicamente a factores económicos. En este sentido se implementaron, comúnmente, microproyectos productivos poco rentables. El enfoque de eficiencia buscó una incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral por el supuesto de que a mayor contribución de las mujeres mayor crecimiento económico lo que redundaría en mejores condiciones para ellas. El enfoque de empoderamiento surge como una respuesta desde los movimientos de mujeres y se basa en la promoción de la autonomía de las mujeres para fortalecer su capacidad de toma de decisiones en distintos campos de la vida.

de *autonomía y empoderamiento* se acuñan en este contexto para dar cuenta de la capacidad de exigibilidad de las mujeres y de su ejercicio como sujetos políticos.

Las distintas estrategias del MED, han sido y siguen siendo fuertemente cuestionadas por dirigirse a las mujeres como *casos especiales*, aislándolas de su contexto social, porque no toma en cuenta las relaciones de poder entre los géneros así como las relaciones de poder en la esfera familiar y social y porque no propone cambios en los roles tradicionales. Al contrario, refuerza la responsabilidad exclusiva de las mujeres en el ámbito doméstico y la crianza de los hijos⁷⁰.

Un resultado palpable de los proyectos MED es la sobrecarga de trabajo para las mujeres dado que, aunque éstas salieron masivamente al mercado laboral, los hombres no ingresaron al espacio privado; las mujeres acumularon a sus responsabilidades domésticas las derivadas de la producción económica. Se le cuestiona también a este enfoque el hecho de que toma como parámetro de igualdad la situación y privilegios de los varones, sin reconocer las diferencias y necesidades particulares de las mujeres.

El GED surge como respuesta a los errores del MED puesto que una década de proyectos a favor de las mujeres no había cambiado significativamente la situación. Desde la Conferencia Mundial de la Mujer en ciudad de México (1975) los países miembros de las NNUU se comprometieron a mejorar las condiciones de las mujeres bajo el lema de que no hay desarrollo posible para los pueblos de mantenerse la situación de marginación del 50% de su población. En 1976 se declara Año Internacional de la Mujer y, a partir de entonces, la Década de la Mujer. Fue en este tiempo que se implementaron los distintos enfoques MED. A partir de la 4ta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, Septiembre, 1995) se adopta de forma generalizada el enfoque de *equidad de género*. Aprendiendo de la experiencia obtenida por *político@s*, *planificador@s* y *ejecutor@s* con el enfoque de la Mujer en el Desarrollo, que si bien hizo avances en el empoderamiento de la mujer, no logró atacar significativamente los problemas de desigualdad en las relaciones entre varones y mujeres⁷¹. El enfoque de género (GED), ampliamente adoptado por las agencias de ayuda y los gobiernos, apunta a cambiar las relaciones de desigualdad existentes entre varones y mujeres y a generar las condiciones para una mayor equidad entre los géneros.

El punto teórico de quiebre entre el MED y el GED está dado por los aportes de **Máxime Molyneaux**, quien propuso que los proyectos enfrenten las necesidades prácticas de las mujeres y satisfagan paralelamente las necesidades estratégicas.⁷² Las primeras se refieren a las necesidades básicas

⁷⁰ Ver VALDEZ, Ximena, "De las Mujeres al Género en el Desarrollo Rural" en *Sin Morir en el Intento*. Op. Cit. Pag 103.

⁷¹ BARRIG, Maruja. "Mujer Cooperación y Desarrollo. Repensando Estrategias" en Virginia Guzmán et al (comp.) *Una Nueva Lectura: Género en el Desarrollo*. Lima. Ed. Entre Mujeres. Flora Tristán. pg. 325-357

⁷² GUZMÁN, Virginia, "El Género en la Planificación social"; en *Sin Morir en el Intento. Experiencias de género en el Desarrollo*. Maruja Barrig/Andy Wwehkamp editoras. Novib, Entre Mujeres. 1994, Perú.

para la sobrevivencia y el alivio de la pobreza –vivienda, empleo, servicios de salud materno infantiles– mientras las segundas incluyen la satisfacción de intereses políticos –participación, liderazgo– y el cambio en las relaciones de subordinación de las mujeres respecto de los hombres –tutela marital, acoso sexual laboral, etc.

Según Jeanine Anderson⁷³ se pueden distinguir tres etapas en la incorporación de los temas de mujer y género en el desarrollo. En la primera, en función de la norma masculina, se definen los criterios de igualdad para las mujeres; en una etapa intermedia se rescata la subjetividad poniendo énfasis en la necesidad de empoderamiento y autonomía como condiciones para el adelanto de las mujeres; en la etapa actual se da importancia a la igualdad de oportunidades y el desarrollo de capacidades ideas y conceptos de Amartya Sen han sido desarrollados y aplicados por feministas como Naila Kabber sobre las capacidades y desempeños de las personas. La idea es que tanto las capacidades cuanto los desempeños de hombres y mujeres están condicionados por los arreglos institucionales y las jerarquías sociales, de tal forma que la transformación de estas posibilitaría el desarrollo de los potenciales de hombres y mujeres en distintos campos. No se trata de que los hombres tengan menos capacidad para desempeñar labores asociadas con la crianza de los hijos, sino que el sistema de jerarquías les aleja de este ámbito y los arreglos institucionales de la familia cierran oportunidades para el desarrollo de habilidades domésticas.

La evolución de la teoría de género en el campo del desarrollo evidencia los cambios desde concepciones que miraron únicamente los problemas de las mujeres y propusieron alternativas para su adelanto⁷⁴, hasta el interés por los problemas de los hombres y las propuestas de equidad, de allí que se podría agregar a lo sugerido por Anderson una cuarta etapa correspondiente a las formas de aproximación a las “masculinidades” impulsada por agencias como el Banco Mundial o el Fondo de Población de las Naciones Unidas o incluso por grupos de hombres articulados en organizaciones en México, EEUU, Canadá, Argentina o Nicaragua⁷⁵.

Los resultados de innumerables proyectos de desarrollo han mostrado que el adelanto de las mujeres no se traduce de forma inmediata en relaciones de equidad, por el contrario, en algunos casos provoca resultados perversos como la doble y hasta triple responsabilidad que enfrentan muchas mujeres a cargo del cuidado del hogar, la producción de ingresos y las tareas comunitarias⁷⁶. Los derechos al trabajo y a la participación política aumentaron el marco de obligaciones de las mujeres y, aunque constituyen avances porque se eliminaron barreras que excluían de la vida laboral y social a las mujeres, estas

⁷³ ANDERSON, Jeanine. *Construyendo una Perspectiva de Análisis desde el Género*, ponencia presentada en el Taller latinoamericano de Formación de Formadores en Género. Río de Janeiro, Octubre del 96.

⁷⁴ MACDONALD, Manday (ed) “Gender Planning in Development Agencies: Meeting the Challenge”, Informe del taller de Eurostep, Oxfór, Inglaterra, Oxfam 1993.

⁷⁵ Michael Flood, Patricio Welsh, Michael Kaufman, Gary Kinsman son algunos de los hombres que hacen eco en las teorías de género hasta ahora privativas de las mujeres.

⁷⁶ Ver: *Análisis de Género en el Ecuador. Problemática y Recomendaciones*; Serie de Estudios del Banco Mundial Sobre Países, 2001.

opciones igualaron las oportunidades en relación a los hombres; no obstante al no afectar los roles tradicionales asignados a los varones poco se ha logrado en cuanto a la distribución equitativa de responsabilidades en los distintos campos del convivir social, de allí que la preocupación por el trabajo con grupos mixtos por entender las masculinidades no solo desde sus privilegios sino desde los obstáculos, hace parte de la etapa actual del enfoque GED.

En definitiva, con el desarrollo del GED se ha complejizado el análisis y las intervenciones de desarrollo pues hoy ya no se pone énfasis únicamente en la satisfacción de necesidades, sino se busca incidir en los mecanismos y procedimientos institucionales que reproducen las desventajas de género, junto con el fomento de mecanismos que promuevan igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.⁷⁷ La concepción de igualdad de oportunidades implica un salto cualitativo importante ya que sitúa el análisis en las instituciones –familia, sistema educativo, iglesia, sistema de salud, sistema de gobierno– en la medida en que en las formas de organización social y en sus reglas se construyen y reproducen las desventajas femeninas.

Planeación Estratégica con rostros de hombres y mujeres.

Como se ha señalado, a mediados de 1999, CONAMU junto a IULA y Ame⁷⁸ iniciaron un proceso de Planeación Estratégica Municipal en el municipio de Salcedo, siendo esta la primera ocasión en que los métodos y estrategias de planificación incorporarían el enfoque de género dado que hasta ese entonces la tendencia en el país había sido trabajar los temas relacionados con mujer en programas separados de la planeación general de los cantones.

CONAMU probaría una estrategia de trabajo con los municipios, respondiendo al auge político de estos niveles de gobierno y a la capacidad legal con la que cuentan para la definición de políticas públicas pro equidad de género.

“Dada la estructura centralista de esta institución, que le impide llegar a todas las mujeres ecuatorianas, y el interés de unas pocas municipalidades por responder a las demandas crecientes de las mujeres, creímos necesario participar en algunos procesos de Planificación Participativa con el fin de transversalizar el enfoque de género; esto supone superar la pequeña cuota que los gobiernos han asignado a las mujeres mediante proyectos asistencialistas.”⁷⁹

La intención de CONAMU fue incidir por una parte en las metodologías que aplicarían IULA y AME para que sea considerada la categoría de género como variable crítica, en el proceso de planeación, de manera que se modifiquen la

⁷⁷ Anderson propone tres enfoques: autonomía, procedimientos e igualdad de oportunidades. El primero considera tanto las opciones que las mujeres tienen a título individual –reconociendo su diversidad– cuanto las demandas globales de género. El segundo busca modificar las reglas que condicionan el acceso y la participación de las mujeres en los distintos campos del convivir social. El tercero promueve igualdad en el trato, en las oportunidades y en los resultados de los proyectos.

⁷⁸ CONAMU, Consejo Nacional de las Mujeres, órgano de carácter público cuyo rol es la rectoría en el campo de políticas públicas pro equidad de género; AME, Asociación de Municipalidades del Ecuador; IULA-CELCADDEL, Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales.

⁷⁹ Fragmento de entrevista a Lola Villaquirán Directora Ejecutiva del CONAMU hasta inicios del 2001.

de las condiciones de vida de las mujeres y los cambios en los roles de género, incluidos los hombres. El informe de país presentado por Ecuador en la conferencia evaluatoria de los avances de *Beijing más cinco*, mostró indicadores de mayor acceso de niñas al sistema educativo, disminución de mortalidad materna infantil, incremento de uso de métodos anticonceptivos, incremento de PEA femenina, incremento de mujeres en cargos de gobierno, entre otros. Pero pese a la aplicación bastante generalizada de esta categoría y sus efectos positivos, no hay unanimidad en los alcances del concepto ni una metodología aceptada como la única válida, puesto que la inserción de género tiene distintos procedimientos y estrategias de acuerdo al momento, al nivel en que se actúa y, por supuesto, al particular punto de vista de las personas que impulsan esta acción. La estrategia es una cuando se trata de crear sensibilidad en la opinión pública o el gobierno, es otra cuando se trata de incorporar criterios en el diseño de proyectos, otra cuando se trata de innovar prácticas institucionales y otra cuando se trata de evaluar programas y políticas.⁶⁸

En términos generales, se han aplicado dos tipos de enfoques, cada uno con distintas estrategias y métodos particulares: Mujeres en el Desarrollo –MED– y Género en el desarrollo –GED–. En el primero se ubican las estrategias de bienestar impulsadas con énfasis en el decenio de los cincuenta, las de igualdad y antipobreza promovidas en los setenta y las de eficiencia y empoderamiento en los años 80.⁶⁹ Para el MED los cambios deseables fueron enfocados como igualdad, lo que significó que los proyectos de desarrollo debían aportar facilidades para que las mujeres logran situaciones similares a los hombres. Para cumplir con este objetivo se veía como necesario responder a las necesidades de su rol de madres/amas de casa de manera que pudieran liberar tiempo y carga de trabajo. La norma era la masculina y el objetivo fundamental que las mujeres ingresaran al mercado de trabajo. Desde esta visión, las mujeres estaban excluidas de las oportunidades que tenían los hombres, por ende su inclusión al medio laboral significaba un gran avance en torno a las desventajas que había que corregir. Detectar las necesidades “propias de las mujeres” demandó abrir espacios de consulta con ellas, esto significó un gran paso en términos de planificación para el desarrollo en tanto las mujeres dejaban de ser sujetos receptores de propuestas. Los conceptos

⁶⁸ GUZMÁN, Virginia. “El Género en la Planificación Social”. pg. 45. en *Sin Morir en el Intento. Experiencias de Planificación de Género en el Desarrollo*. BARRIG, Maruja y Wehkamp, Andy editoras. Novib-Entre Mujeres; Lima Perú 1994.

⁶⁹ El enfoque de bienestar concibió a las mujeres como actrices pasivas del desarrollo económico cuyo papel era el cuidado de la familia, por lo cual se promovieron proyectos orientados a mejorar su eficiencia y eficacia en este terreno. Este enfoque consideró a las mujeres como grupo vulnerable e inició la tradición asistencialista orientada a las mujeres para el bienestar de la familia. El enfoque de igualdad buscó incorporar masivamente a las mujeres al desarrollo con la consiguiente igualdad de derechos en distintos campos, sin valorar el papel de las mujeres en el trabajo socialmente necesario –reproductivo–. El enfoque de antipobreza se orientó a disminuir las desigualdades de ingresos entre hombres y mujeres pues entendía que la subordinación de las mujeres obedecía únicamente a factores económicos. En este sentido se implementaron, comúnmente, microproyectos productivos poco rentables. El enfoque de eficiencia buscó una incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral por el supuesto de que a mayor contribución de las mujeres mayor crecimiento económico lo que redundaría en mejores condiciones para ellas. El enfoque de empoderamiento surge como una respuesta desde los movimientos de mujeres y se basa en la promoción de la autonomía de las mujeres para fortalecer su capacidad de toma de decisiones en distintos campos de la vida.

de *autonomía y empoderamiento* se acuñan en este contexto para dar cuenta de la capacidad de exigibilidad de las mujeres y de su ejercicio como sujetos políticos.

Las distintas estrategias del MED, han sido y siguen siendo fuertemente cuestionadas por dirigirse a las mujeres como *casos especiales*, aislándolas de su contexto social, porque no toma en cuenta las relaciones de poder entre los géneros así como las relaciones de poder en la esfera familiar y social y porque no propone cambios en los roles tradicionales. Al contrario, refuerza la responsabilidad exclusiva de las mujeres en el ámbito doméstico y la crianza de los hijos⁷⁰.

Un resultado palpable de los proyectos MED es la sobrecarga de trabajo para las mujeres dado que, aunque éstas salieron masivamente al mercado laboral, los hombres no ingresaron al espacio privado; las mujeres acumularon a sus responsabilidades domésticas las derivadas de la producción económica. Se le cuestiona también a este enfoque el hecho de que toma como parámetro de igualdad la situación y privilegios de los varones, sin reconocer las diferencias y necesidades particulares de las mujeres.

El GED surge como respuesta a los errores del MED puesto que una década de proyectos a favor de las mujeres no había cambiado significativamente la situación. Desde la Conferencia Mundial de la Mujer en ciudad de México (1975) los países miembros de las NNUU se comprometieron a mejorar las condiciones de las mujeres bajo el lema de que no hay desarrollo posible para los pueblos de mantenerse la situación de marginación del 50% de su población. En 1976 se declara Año Internacional de la Mujer y, a partir de entonces, la Década de la Mujer. Fue en este tiempo que se implementaron los distintos enfoques MED. A partir de la 4ta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, Septiembre, 1995) se adopta de forma generalizada el enfoque de *equidad de género*. Aprendiendo de la experiencia obtenida por polític@s, planificador@s y ejecutor@s con el enfoque de la Mujer en el Desarrollo, que si bien hizo avances en el empoderamiento de la mujer, no logró atacar significativamente los problemas de desigualdad en las relaciones entre varones y mujeres⁷¹. El enfoque de género (GED), ampliamente adoptado por las agencias de ayuda y los gobiernos, apunta a cambiar las relaciones de desigualdad existentes entre varones y mujeres y a generar las condiciones para una mayor equidad entre los géneros.

El punto teórico de quiebre entre el MED y el GED está dado por los aportes de Máxime Molyneaux, quien propuso que los proyectos enfrenten las necesidades prácticas de las mujeres y satisfagan paralelamente las necesidades estratégicas.⁷² Las primeras se refieren a las necesidades básicas

⁷⁰ Ver VALDEZ, Ximena. "De las Mujeres al Género en el Desarrollo Rural" en *Sin Morir en el Intento*, Op. Cit. Pag 103.

⁷¹ BARRIG, Maruja. "Mujer Cooperación y Desarrollo. Repensando Estrategias" en Virginia Guzmán et al (comp.) *Una Nueva Lectura: Género en el Desarrollo*. Lima, Ed. Entre Mujeres, Flora Tristán. pg. 325-357

⁷² GUZMÁN, Virginia, "El Género en la Planificación social"; en *Sin Morir en el Intento. Experiencias de género en el Desarrollo*. Maruja Barrig/Andy Wwehkamp editoras. Novib, Entre Mujeres. 1994, Perú.

para la sobrevivencia y el alivio de la pobreza –vivienda, empleo, servicios de salud materno infantiles– mientras las segundas incluyen la satisfacción de intereses políticos –participación, liderazgo– y el cambio en las relaciones de subordinación de las mujeres respecto de los hombres –tutela marital, acoso sexual laboral, etc.

Según Jeanine Anderson⁷³ se pueden distinguir tres etapas en la incorporación de los temas de mujer y género en el desarrollo. En la primera, en función de la norma masculina, se definen los criterios de igualdad para las mujeres; en una etapa intermedia se rescata la subjetividad poniendo énfasis en la necesidad de empoderamiento y autonomía como condiciones para el adelanto de las mujeres; en la etapa actual se da importancia a la igualdad de oportunidades y el desarrollo de capacidades ideas y conceptos de Amartya Sen han sido desarrollados y aplicados por feministas como Naila Kabber sobre las capacidades y desempeños de las personas. La idea es que tanto las capacidades cuanto los desempeños de hombres y mujeres están condicionados por los arreglos institucionales y las jerarquías sociales, de tal forma que la transformación de estas posibilitaría el desarrollo de los potenciales de hombres y mujeres en distintos campos. No se trata de que los hombres tengan menos capacidad para desempeñar labores asociadas con la crianza de los hijos, sino que el sistema de jerarquías les aleja de este ámbito y los arreglos institucionales de la familia cierran oportunidades para el desarrollo de habilidades domésticas.

La evolución de la teoría de género en el campo del desarrollo evidencia los cambios desde concepciones que miraron únicamente los problemas de las mujeres y propusieron alternativas para su adelanto⁷⁴, hasta el interés por los problemas de los hombres y las propuestas de equidad, de allí que se podría agregar a lo sugerido por Anderson una cuarta etapa correspondiente a las formas de aproximación a las “masculinidades” impulsada por agencias como el Banco Mundial o el Fondo de Población de las Naciones Unidas o incluso por grupos de hombres articulados en organizaciones en México, EEUU, Canadá, Argentina o Nicaragua⁷⁵.

Los resultados de innumerables proyectos de desarrollo han mostrado que el adelanto de las mujeres no se traduce de forma inmediata en relaciones de equidad, por el contrario, en algunos casos provoca resultados perversos como la doble y hasta triple responsabilidad que enfrentan muchas mujeres a cargo del cuidado del hogar, la producción de ingresos y las tareas comunitarias⁷⁶. Los derechos al trabajo y a la participación política aumentaron el marco de obligaciones de las mujeres y, aunque constituyen avances porque se eliminaron barreras que excluían de la vida laboral y social a las mujeres, estas

⁷³ ANDERSON, Jeanine. *Construyendo una Perspectiva de Análisis desde el Género*, ponencia presentada en el Taller latinoamericano de Formación de Formadores en Género. Río de Janeiro, Octubre del 96.

⁷⁴ MACDONALD, Manday (ed) “Gender Planning in Development Agencies: Meeting the Challenge”, Informe del taller de Eurostep, Oxfor, Inglaterra. Oxfam 1993.

⁷⁵ Michael Flood, Patricio Welsh, Michael Kaufman, Gary Kinsman son algunos de los hombres que hacen eco en las teorías de género hasta ahora privativas de las mujeres.

⁷⁶ Ver: *Análisis de Género en el Ecuador. Problemática y Recomendaciones*; Serie de Estudios del Banco Mundial Sobre Países, 2001.

opciones igualaron las oportunidades en relación a los hombres; no obstante al no afectar los roles tradicionales asignados a los varones poco se ha logrado en cuanto a la distribución equitativa de responsabilidades en los distintos campos del convivir social, de allí que la preocupación por el trabajo con grupos mixtos por entender las masculinidades no solo desde sus privilegios sino desde los obstáculos, hace parte de la etapa actual del enfoque GED.

En definitiva, con el desarrollo del GED se ha complejizado el análisis y las intervenciones de desarrollo pues hoy ya no se pone énfasis únicamente en la satisfacción de necesidades, sino se busca incidir en los mecanismos y procedimientos institucionales que reproducen las desventajas de género, junto con el fomento de mecanismos que promuevan igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.⁷⁷ La concepción de igualdad de oportunidades implica un salto cualitativo importante ya que sitúa el análisis en las instituciones –familia, sistema educativo, iglesia, sistema de salud, sistema de gobierno– en la medida en que en las formas de organización social y en sus reglas se construyen y reproducen las desventajas femeninas.

Planeación Estratégica con rostros de hombres y mujeres.

Como se ha señalado, a mediados de 1999, CONAMU junto a IULA y Ame⁷⁸ iniciaron un proceso de Planeación Estratégica Municipal en el municipio de Salcedo, siendo esta la primera ocasión en que los métodos y estrategias de planificación incorporarían el enfoque de género dado que hasta ese entonces la tendencia en el país había sido trabajar los temas relacionados con mujer en programas separados de la planeación general de los cantones.

CONAMU probaría una estrategia de trabajo con los municipios, respondiendo al auge político de estos niveles de gobierno y a la capacidad legal con la que cuentan para la definición de políticas públicas pro equidad de género.

“Dada la estructura centralista de esta institución, que le impide llegar a todas las mujeres ecuatorianas, y el interés de unas pocas municipalidades por responder a las demandas crecientes de las mujeres, creímos necesario participar en algunos procesos de Planificación Participativa con el fin de transversalizar el enfoque de género; esto supone superar la pequeña cuota que los gobiernos han asignado a las mujeres mediante proyectos asistencialistas.”⁷⁹

La intención de CONAMU fue incidir por una parte en las metodologías que aplicarían IULA y AME para que sea considerada la categoría de género como variable crítica, en el proceso de planeación, de manera que se modifiquen la

⁷⁷ Anderson propone tres enfoques: autonomía, procedimientos e igualdad de oportunidades. El primero considera tanto las opciones que las mujeres tienen a título individual –reconociendo su diversidad– cuanto las demandas globales de género. El segundo busca modificar las reglas que condicionan el acceso y la participación de las mujeres en los distintos campos del convivir social. El tercero promueve igualdad en el trato, en las oportunidades y en los resultados de los proyectos.

⁷⁸ CONAMU, Consejo Nacional de las Mujeres, órgano de carácter público cuyo rol es la rectoría en el campo de políticas públicas pro equidad de género; AME, Asociación de Municipalidades del Ecuador; IULA-CELCADEL, Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales.

⁷⁹ Fragmento de entrevista a Lola Villaquirán Directora Ejecutiva del CONAMU hasta inicios del 2001.

forma de ver y entender el desarrollo y la relación de este con la situación particular de hombres y mujeres. El supuesto principal fue que la asignación social de roles de género, hace que hombres y mujeres tengan problemas y necesidades diferentes y que, por tanto, no es correcto impulsar políticas "neutras". El enfoque de género permitiría tomar en cuenta los efectos e impactos diferenciados de los problemas locales de acuerdo a los roles de género y proponer iniciativas de desarrollo que promuevan la igualdad de oportunidades. Por otra parte CONAMU se propuso activar la participación de las mujeres en los espacios y mecanismos de toma de decisión, con la finalidad de que asuman la representación directa de sus intereses y puedan canalizar sus demandas.

La modalidad de intervención de CONAMU en Salcedo fue "transversal", esto es, la inserción del enfoque de género a la "corriente principal" o *mainstream* del proceso de Planeación, lo que significó conservar la estructura, estrategia e inclusive los objetivos generales formulados por IULA-AME, buscando aproximaciones (en todo momento) para "enriquecer" el análisis y la definición de metas en pro de la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres. La estrategia transversal de género es una respuesta contraria a la práctica de proyectos de y para mujeres, separados de los procesos generales de desarrollo y que se agotan con iniciativas paralelas. Transversalizar género implicaría entonces, atacar las desventajas y obstáculos que impiden el desarrollo equitativo de hombres y mujeres en todos los campos en las que estos se presentan, y no únicamente en los que se abordaban tradicionalmente desde el enfoque MED., relacionados con el rol reproductivo asignado socialmente a las mujeres. Con el propósito de superar estas prácticas de desarrollo fragmentadas, era necesario aplicar el enfoque de género en todos los sistemas: educación, ingresos, medio ambiente, salud, vías e infraestructura, producción agropecuaria y servicios públicos. Al modificar al conjunto del proceso de planeación, se conseguirían resultados en todos los campos que este tocaría. Desde esta perspectiva sería posible incidir en los sistemas de género, o lo que Foucault llama "dispositivos".

Según Anderson⁸⁰ en los sistemas de género intervienen por los menos cuatro elementos claves: 1) relaciones de poder, pero no un poder entendido en relación dominación subordinación sino multidimensionalmente, puede ser libertario y emancipador, creador, afirmativo u opresivo y destructor; 2) sistema de clasificación, que no identifica solo dos géneros universales, pues se reconocen de acuerdo a las culturas, clases sociales, edad y opción sexual, varias identidades masculinas y femeninas; 3) sistema de reglas, que genera estereotipos o patrones normalizados de comportamiento de acuerdo al desempeño de roles sociales y; 4) sistema de intercambio que da cuenta de las interdependencias, complementariedad y formas de reciprocidad de los activos económicos, sociales o culturales entre los géneros.

Con las propuestas transversales se orientan procesos de desarrollo no neutros, que distinguen los rostros de los actores sociales, de las personas que habitan los barrios, de quienes componen las familias: hombres ancianos,

⁸⁰ Construyendo Una Perspectiva de Análisis desde el Género. Op. Cit. Pag 5.

adultos, niños; mujeres ancianas, adultas, jóvenes y niñas; mujeres urbana y rurales; hombres indígenas pertenecientes a tal pueblo o nacionalidad; blancos mestizos agremiados en tal o cual cooperativa o asociación, etc, etc. Las variantes desde los actores son múltiples, por ende la noción de ciudadanía diferenciada pierde su abstracción para convertirse en realidad compleja.

La metodología transversal aplicada por CONAMU en Salcedo⁸¹ fue siguiendo el proceso implementado por IULA-AME, lo que significó que *“se fueron elaborando sobre la marcha instrumentos y recomendaciones que los estructuramos en base a distintas fuentes y experiencias nacionales e internacionales”*⁸². Las principales acciones desarrolladas por Conamu para insertar el enfoque de género en el proceso de planeación local de Salcedo fueron las siguientes:

- Sensibilización de autoridades y líderes comunitarios orientada a ganar su voluntad política.
- Promoción de la participación de mujeres líderes, autoridades femeninas, organizaciones barriales, comunitarias, campesinas, indígenas, gremios y alianzas con ONGs interesadas.
- Capacitación a equipos (planificador@s) en el uso de criterios e instrumentos técnicos del enfoque de género aplicados en cada etapa del proceso.
- Elaboración de diagnósticos con información geo referenciada desagregada que dio cuenta de las “brechas de género”, es decir de las desigualdades de hombres y mujeres en cuanto a educación, trabajo, ingresos, participación política, acceso a servicios básicos entre otros.
- Diseño de políticas considerando: a) los efectos diferenciados de los problemas sobre hombres y mujeres; b) los efectos diferenciados que tendrán las soluciones propuestas sobre hombres y mujeres; c) las necesidades e intereses heterogéneos por razones de género.
- Institucionalización de los asuntos de género-mujer vía expedición de ordenanzas que dotó de recursos humanos, técnicos y financieros para la ejecución de políticas.
- Formulación de estrategias de seguimiento a la aplicación del Plan para articular procesos de contraloría social.

La promoción de la participación y el establecimiento de alianzas, fue indispensable dada la escasa participación de mujeres a título individual o agremiadas en los procesos tradicionales de planeación participativa. Se llevaron a cabo reuniones con dirigentas, talleres de capacitación, eventos públicos de promoción y programas radiales, todo esto para alentar la participación de mujeres en los distintos espacios y momentos de debate público generados por la PEP. Estas acciones pretendieron que las mujeres se sumen al proceso de planeación y no cedan la representación a los varones: líderes, autoridades, parejas, hijos, compañeros de trabajo. *“ Ni la Concejala*

⁸¹ Fuentes para la elaboración de la metodología: documentos, publicaciones y guías producidos por el Proyecto Mujer y Gobierno Local del IULA-CELCADEL, herramientas de análisis producidos por la GTZ, recomendaciones de HABITAT y el PGU capítulo Ecuador, instrumentos y metodologías trabajadas por las ONGS: Terranova, Habitierra, Mujer y Sociedad.

⁸² Fragmento de entrevista con Margarita Bustamante cooperante Holandesa que participó en el proceso.

veía claro los motivos por los que debía participar, peor aún las mujeres de barrios, las profesionales o las organizadas como las campesinas...era falta de autoestima, de conocer los derechos y las oportunidades que tenían pero también la costumbre de no salir de la casa...⁸³.

Para la incorporación de género de forma transversal CONAMU empezó "ajustando" los objetivos de la PEP en la metodología IULA-AME⁸⁴ agregando (en negritas) palabras que aportaban el sentido deseado:

- Cambio y/o reforzamiento de actitud de autoridades locales, líderes comunitarios y la propia comunidad...del paternalismo, verticalismo, autoritarismo, **sexismo y exclusión** a la participación **de hombres y mujeres**, la **democracia en la vida pública y privada**, transparencia y visión estratégica es decir de largo plazo.
- Institucionalización del proceso de cogestión y participación ciudadana y cogestión de los recursos a través del presupuesto participativo: **para garantizar la inclusión de los intereses y necesidades de las mujeres, con el destino de los recursos suficientes para satisfacerlos.**
- Construir en forma concertada y dotar al municipio de un instrumento de gobierno local, **que incluya políticas y programas pro equidad de género- El Plan Estratégico Participativo.**

Adicionalmente CONAMU se propuso objetivos operativos como parte de una agenda oculta al proceso público de planeación. Estos objetivos determinarían la implementación de estrategias específicas e instrumentos metodológicos ad hoc.

- *El acceso a los recursos necesarios para el desarrollo de las mujeres. Esto supone que las mujeres se incorporan como demandantes de recursos y servicios.*
- *El control o la capacidad para afectar las decisiones públicas que inciden en el mejoramiento de la calidad de vida.*
- *Cambio de las percepciones sociales y los estereotipos de género en cuanto a los roles y espacios que constriñen la participación política de las mujeres.*

La apuesta queda clara: la participación de las mujeres en la PLP permitiría su inclusión como sujetos políticos en el gobierno local lo que redundaría en el ejercicio pleno de su ciudadanía.⁸⁵ La PLP fue vista como: a) puente que permite la participación política de las mujeres en el espacio público. Peldaño para su constitución como sujetos políticos, con identidad de grupo, autonomía en la representación y liderazgos. La participación permite legitimidad para entrar en el campo de fuerza de la concertación ciudadana con posibilidades de obtener ganancias ; y b) como oportunidad para la habilitación de las mujeres

⁸³ Fragmento de la entrevista a Patricia Cando, promotora del PLP de Salcedo.

⁸⁴ DARQUEA, Gonzalo. *Planeación Estratégica Municipal*. IULA-CELCADEL. 4ta edición. Pg. 13.

⁸⁵ Memoria de sesión de trabajo del equipo técnico del CONAMU con fecha agosto 27 de 1999. Archivo institucional.

en las artes de la participación política, la formulación de demandas, la adquisición de prácticas de negociación y cabildeo, el establecimiento de alianzas. La habilitación supone aprendizaje de cosas nuevas y en el caso de las mujeres, además un des-aprendizaje de prácticas, actitudes y nociones que limitan su participación en el escenario público. De cómo se habilitó a hombres y mujeres en las artes de la participación y de los efectos sobre sus vidas me ocuparé en el siguiente capítulo.

Panorama de iniciativas municipales a favor de las mujeres.

Antes de la intervención de Conamu en Salcedo, esta municipalidad tenía un Patronato dirigido por la esposa del Alcalde que ejecutaba tareas puntuales de asistencia y mantenía una guardería infantil en coordinación con el programa ORI del Ministerio de Bienestar Social. Producto de la PLP con enfoque de género se fomenta el liderazgo de otras mujeres, se amplían los temas de interés, se incorpora participación ciudadana y se crean estructuras *ad hoc* dentro de la municipalidad para la ejecución de políticas mujer/género. Salcedo ingresa al pequeño espacio de gobiernos locales interesados en el adelanto de las mujeres y la equidad de género.

Sin embargo, el caso de Salcedo no es el único en el que se llevó a cabo planeación local participativa; junto con Santa Elena en la provincia del Guayas comparte un proceso de similares características. Por otra parte, múltiples experiencias a lo largo y ancho del Ecuador dan cuenta de distintos tipos y niveles de tratamiento de los asuntos de mujer o género en los poderes locales.⁸⁶ En el 2000 un total de 26 cantones reportaron a la Asociación de Mujeres Municipalistas y al CONAMU iniciativas significativas a favor de las mujeres y de la equidad entre los géneros, información que se presenta sistematizada y complementada con investigación personal en el cuadro que consta en la página siguiente. En la primera columna consta el nombre del cantón y de sus autoridades. En la segunda constan los municipios que han implementado procesos de planeación estratégica local con enfoque de mujer o género. De la tercera a la novena columna, los temas o sectores en los cuales se han desarrollado iniciativas de mujer/género⁸⁷. En la décima los municipios que incluyen participación ciudadana en la planificación o ejecución de proyectos y en la décima primera los municipios que cuentan con instancias especializadas mujer/género.

⁸⁶ Para mayor detalles de las acciones ver: "Mujeres en la Toma de Decisiones Locales: Experiencias ecuatorianas", Quito, Noviembre del 2000, con AMUME (Asociación de mujeres municipales del Ecuador) y FIG-ACDI (Fondo para la igualdad de género de la Agencia Canadiense para el desarrollo).

⁸⁷ En adelante se mencionará mujer/género cuando no interese distinguir entre iniciativas locales identificadas con el enfoque MED o con el GED sino hacer referencia a políticas a favor de las mujeres.

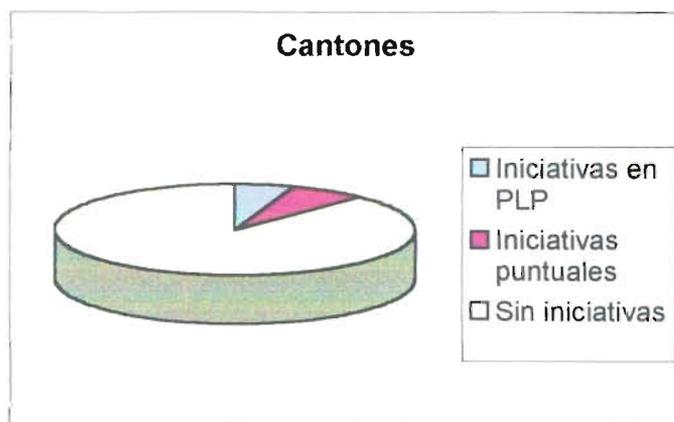
INICIATIVAS DE GOBIERNO LOCAL EN FAVOR DE LA MUJER O LA EQUIDAD DE GÉNERO HASTA EL AÑO 2000.										
MUNICIPIOS / AUTORIDADES RESPONSABLES DE INICIATIVAS	PLP	Salud	Educación	Ambiente	Ingresos	Derechos Violencia	Infancia	Jóvenes	Participación.	Institución
SANTA ANA DE COTACACHI-Imbabura Alcalde: Auki Tituaña Males Vicealdea Luz Marina Vega, Presidenta del Patronato Municipal Concejala Mariana Sarzosa, (Pachakutik) Patricia Espinosa, (PRE) 1996-2000	X	XXX	XXX				XXX		XXX	
AMBATO-Tunguragua. Alcalde: Luis Fernando Torres. Concejala: Ensa Sarasti (DP9 1996-2000.	X	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX			XXX	
CUENCA-Azuay Alcalde: Fernando Cordero Cueva Responsables de la Experiencia: José María Egas E. Director de Desarrollo Social de la Municipalidad de Cuenca 1996-2000.		XXX				XXX			XXX	
CUMANDA- Chimborazo. Alcalde: Edgar Maquisaca 1996-2000 Responsable de la Experiencia: María Eugenia Lima Presidenta de la Fundación Mujer y Familia Andina-FUNDAMYF	X	XXX		XXX	XXX	XXX			XXX	
GUAMOTE- Chimborazo Alcalde: Fabián Villareal Concejala Marcia Sánchez (Pachakutik) 1996-2000	X	XXX			XXX				XXX	
SAN MIGUEL DE IBARRA -Imbabura Alcalde : Mauricio Larrea A. Concejala Narciza Yépez (Pachacutik) 1996-2000.	X	XXX			XXX	XXX	XXX		XXX	XXX

INICIATIVAS DE GOBIERNO LOCAL EN FAVOR DE LA MUJER O LA EQUIDAD DE GÉNERO										
MUNICIPIOS / AUTORIDADES RESPONSABLES DE INICIATIVAS	PLP	Salud	Educación	Ambiente	Ingresos	Derechos Violencia	Infancia	Jóvenes	Participación.	Institución
SAN LUIS DE OTALVALO- Imbabura Alcalde: Mario Conejo Concejala: Sofia Figueroa.	XXX	XXX	XXX			XXX	XXX		XXX	XXX
Oña- Azuay Alcaldesa: Germania Ullauri Responsable de la Experiencia: (ID) 1992-2000	XXX				XXX				XXX	
SUSCAL- Cañar Alcaldesa: Avelina Morocho Este proceso arranca en 1996, con la elección de la Alcaldes quien fue la primera mujer indígena, que ocupó este cargo en Ecuador y América L.		XXX					XXX		XXX	
SALCEDO -Cotopaxi Alcalde: Guillermo Pacheco Parreño 1996-2000 Concejala: Piedad Salas, preside Comisión de Mujer y Familia.	XXX	XXX	XXX			XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
ZAPOTILLO-Loja Alcalde: Eladio Cobos Concejala Glenda Gálvez (DP) 1996-2000	XXX	XXX				XXX			XXX	
SANTA ELENA- Guayas Alcalde: Jimmy Candell Soto 1992-2000 Primera dama: Gilda Rubira Gómez, Presidenta del Patronato de Amparo.	XXX	XXX	XXX			XXX	XXX		XXX	XXX
TENA- Napo Alcalde: Alex Hurtado 1996-2000 Primera dama: Piedad Rosales de Hurtado Coordinadora Oficina Municipal de la Mujer	XXX	XXX			XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
ALAUS- Chimborazo Alcalde: Galo Durán Torres Concejala: Nelly Robalino (Independiente- CFP) 1998-2002					XXX				XXX	

BOLIVAR-Carchi Alcalde: Fabián Ramírez Grijalva 1996-2000					XXX	XXX			XXX	
CALUMA -Bolívar Alcalde: Víctor Hugo Figueroa Concejala Violeta Fierro (PRE) 1996-2000.		XXX	XXX						XXX	XXX
CAYAMBE-Pichincha Alcalde: Fausto Jarrín Concejala Mary Morales (PSC) 1994-1998		XXX				XXX			XXX	XXX
LOJA- Loja Alcalde o Alcaldesa: José Bolívar Castillo 1992-2000 Tania García Presidenta del Patronato de Amparo Social					XXX				XXX	
PAUTE-Azuay Alcalde: Joaquín Martínez B. Concejala: Ana Patiño (PSC) 1996- 2000		XXX				XXX	XXX	XXX		XXX
PANGUA-Cotopaxi Alcalde: Alonso Beñiles Concejala Sara Veloz (PRE) 1996- 2000					XXX					XXX
PASTAZA- Pastaza Alcalde: Raúl Valverde Concejala Margarita Carrillo (PSC) 1996-2000					XXX				XXX	XXX
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO- Pichincha Alcalde: Jamil Mahuad Concejala Rosario Utreras (DP) 1992-2000		XXX			XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX

RIOBAMBA-Chimborazo Alcalde: Abraham Romero 1996-2000 Rocío Rojas Directora del Departamento de Desarrollo Comunitario					XXX	XXX				
RUMIÑAHUI-Pichincha Alcalde: Marco Villafuerte Tamayo Concejala: Ana Rosenfeld Vicealdea (DP) 1996-2000				XXX		XXX				
SANTO DOMINGO DE LOS COLORADOS -Pichincha Alcalde: Holguer Veslastegui Concejala Gladys Arredondo (PSC) 1996-2000					XXX					XXX
SUCUA- Morona Santiago Alcalde : Braulio Rodríguez Concejala Yolanda Torres (ID) 1996-2000					XXX	XXX				

- En primer lugar encontramos experiencias municipales que han incorporado género en el marco de procesos de planeación estratégica participativa, dando como resultados proyectos y políticas públicas pro equidad de género, frente a cantones que han implementado acciones puntuales por voluntad de las autoridades de turno (particularmente mujeres). El primer caso, supone el despliegue de un conjunto de procedimientos y estrategias –transversales– a lo largo del proceso de planeación con la finalidad de detectar los problemas o brechas de género en distintos campos; formular propuestas estratégicas para atacar estos problemas e instalar capacidades humanas; técnicas y financieras para la implementación de las propuestas. Dado que en este escenario el campo de incidencia es bastante amplio, la incorporación transversal de género requiere de equipos técnicos multidisciplinarios junto con una fuerte movilización social, demandante y vigilante del proceso. El punto central en esta modalidad es que los resultados dependen de la eficacia en los procesos de concertación, puesto que propone cambios sustanciales en la manera de entender y enfrentar los problemas sociales, lo que requiere modificaciones en las actitudes y prácticas técnicas y políticas de gobernantes y ciudadanos. El segundo caso, demanda menor inversión financiera y técnica, pues, trabaja sobre uno o varios problemas aislados del contexto y son enfrentados unilateralmente sin modificar las condiciones colaterales, es decir no tiene una mirada sobre los sistemas de género. Las iniciativas producto de este proceso suelen ser más visibles que las primeras, tienen una duración limitada y en pocos casos subsisten una vez que las autoridades terminan su período de gestión.



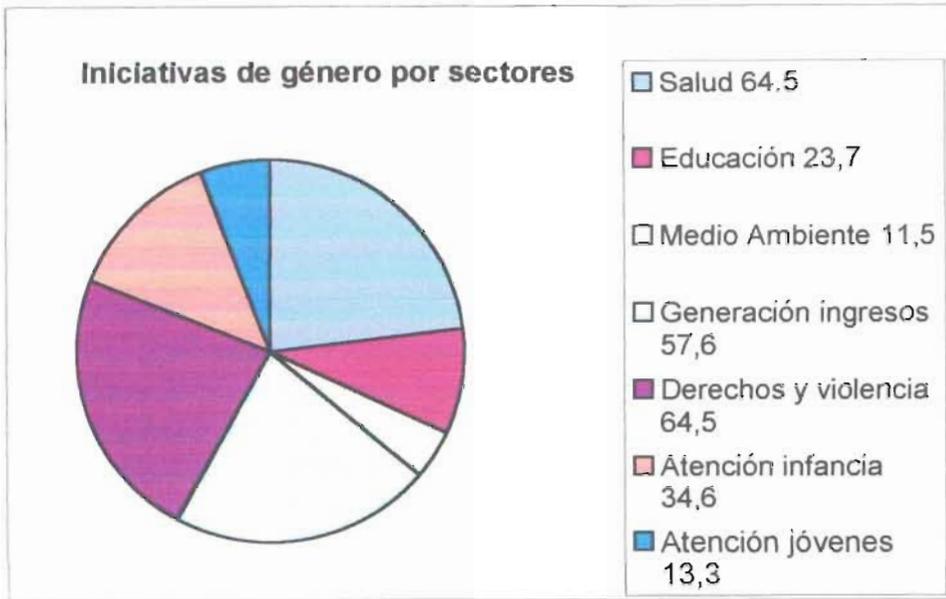
Experiencias municipales con género-mujer

	Número
Género en PLP	11
Iniciativas puntuales	15
Cantones sin iniciativas	185
Total de cantones	211

En el primer grupo encontramos a los municipios de: Ambato, Salcedo, Santa Elena, Tena, Guamote, Cotacachi, Cumandá, Oña, Suscal, Ibarra, Otavalo, Gualaceo, Portoviejo y Esmeraldas. En el segundo caso están Alausí, Bolívar, Caluma, Cayambe, Loja, Paute, Pangua, Pastaza, Quito, Rumiñahui, Santo Domingo de los Colorados, Riobamba, Sucua. Como se observa, para el 2001 apenas en 26 municipios se han desarrollado iniciativas significativas de género y de estos, solo en 11 se han efectuado procesos de planeación local.

- Un segundo aspecto es la recurrencia de temas similares en contextos locales absolutamente diferentes, lo que nos estaría mostrando por una parte: que las demandas de las mujeres coinciden en la medida en que desempeñan roles socialmente asignados a nivel nacional (estereotipos nacionales), esto es, que pese a variantes locales, los proyectos y políticas expresan tendencias generalizadas como respuestas a las necesidades de las mujeres en el cuidado de la familia y los hijos, en su participación activa en actividades de desarrollo comunitario junto con actividades generadoras de ingresos. Por otra parte, estas tendencias estarían expresando percepciones esencialistas de las autoridades hombres y mujeres que acogen con mayor convicción las demandas orientadas al beneficio familiar, en tanto las creen parte de su naturaleza y misión social. Los temas más frecuentes son: salud, educación, violencia intrafamiliar, asesoría legal, capacitación en actividades productivas tanto artesanales como agropecuarias. Cabe resaltar dos temas que aparecen en varias experiencias: liderazgo y fortalecimiento de las organizaciones de mujeres. Estos últimos, ponen de manifiesto el interés de las mujeres autoridades que han impulsado proyectos a favor de las mismas, por habilitarlas para una interlocución pública mas eficaz fortaleciendo el capital humano y social femenino. Destacan en esta línea los municipios: Cotacachi, Guamote, Otavalo, Cayambe, Paute, Alausí, Bolívar. Si la participación ciudadana posibilita una crítica de las cosas, las instituciones, las prácticas y las "teorías totalitarias o globales", produciendo teoría local autónoma al conocimiento "centralista", mismo que habría estado sometido, invisibilizado, "sepultado" por los cánones formales del conocimiento (Foucault 1976); habría que preguntarse hasta qué punto las políticas locales en favor de las mujeres desmoronan concepciones totalitarias respecto de la identidad y roles de género. Cuando se incorporan en la agenda de gobierno local temas que no han sido parte de la gestión municipal, (sacando del espacio doméstico y el ámbito de autoridad del *pater familia* asuntos vinculados a las relaciones y bienestar familiar como nutrición infantil o violencia intra-familiar), sin duda se modifican concepciones universales en las cuales los asuntos privados no hacen parte del interés público. El cambio en la vocación de la municipalidad con la incorporación de políticas de salud, educación, o generación de ingresos parecería ser uno de los más significativos pues amplía las funciones de los gobiernos locales centradas principalmente en el ordenamiento urbano, la infraestructura o la prestación de servicios de agua, luz o alcantarillado. No obstante, a la par que se modifica la misión de los gobiernos locales

se instala un nuevo discurso, aquel que considera las necesidades de las mujeres adscritas a su papel de madres de familia.



Iniciativas de género por sectores⁸⁸

	%
Salud	64,5
Educación	23,7
Medio Ambiente	11,5
Generación ingresos	57,6
Derechos y violencia	64,5
Atención infancia	34,6
Atención jóvenes	13,3

Se aprecia que en el conjunto de municipalidades que reportaron trabajo en favor de las mujeres, el interés se concentra en los temas de salud, los de derechos y violencia. En el campo de generación de ingresos –en tercer lugar– constan iniciativas que van desde corte y confección hasta la crianza de animales menores y labores artesanales. Un estudio a fondo de estas actividades podría aclarar si contribuyen efectivamente al incremento de los ingresos o solamente a niveles de ahorro del gasto familiar, y más aún, si propician autonomía económica de las mujeres y bienestar individual.

- Un tercer aspecto tiene que ver con la ausencia de temas relativos a masculinidad: alcoholismo y drogas, violencia social, dependencia doméstica, derechos reproductivos, prácticas laborales no sexistas, sobrecarga de trabajo a causa de migración femenina o de propuestas

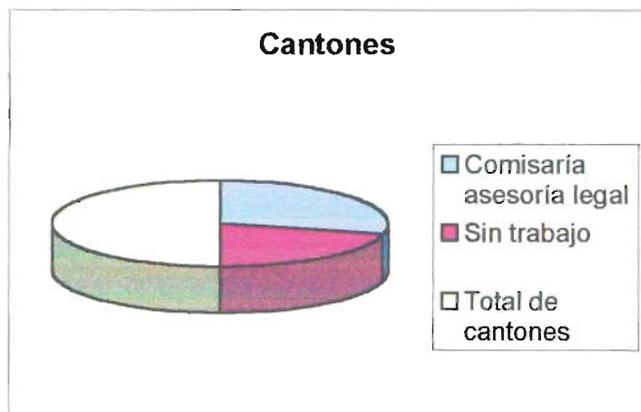
⁸⁸ En algunos cantones se ejecutan de forma paralela varios de los programas antes mencionados por lo que el total de los porcentajes no da el 100%.

que modifiquen las relaciones entre los géneros, como la corresponsabilidad masculina en sexualidad y cuidado de hijos. nos pone de manifiesto que, cuando se desarrollan iniciativas de género en la práctica resultan más cercanas al enfoque tradicional MED. El que se asimile género como sinónimo de mujer da cuenta de una renovación del lenguaje más que de las prácticas y metodologías de las intervenciones de desarrollo, en tanto que se siguen considerando exclusivamente como beneficiarias directas a mujeres e implementando propuestas orientadas a cualificar las tareas domésticas y comunitarias asociadas al rol reproductivo de las mujeres –Por ejemplo en Pastaza, Alausí, Bolívar y Loja entre otras provincias–.

- En su mayoría, las iniciativas se ejecutan como programas separados de las dinámicas de desarrollo local, particularmente aquellas orientadas al mejoramiento de ingresos. La tendencia parece ser a la promoción de pequeños proyectos productivos para complementar el ingreso familiar, más que a políticas de igualdad de oportunidades en los sectores productivos de los cantones que lleven a la práctica disposiciones legales orientadas a la equidad entre hombres y mujeres⁸⁹. Si el punto de arranque de la planificación es el diagnóstico, supondríamos, que las experiencias municipales antes mencionadas sustentaron sus acciones a favor de las mujeres en base a información que mostró desventajas en contra de estas. Desde este punto de vista, la fórmula es simple y el resultado en general el mismo: las mujeres están en peores condiciones que los hombres, ergo se hace discriminación positiva, es decir, se implementan acciones en favor de ellas. Con esta mirada no se recuperan los problemas concernientes a los hombres, por que normalmente estos no se establecen en relación a su alter las mujeres, sino en relación a su mismo género. Por otra parte, cuando las respuestas municipales corresponden únicamente con las demandas femeninas que tienen relación con el rol doméstico, socialización y cuidado de los hijos o tareas de servicios comunitarias fomentan el ejercicio de una ciudadanía diferenciada, pues parten de una mirada universal de las mujeres –problemas “comunes” y soluciones colectivas–. La perspectiva de género se agota en el inicio, es decir, en el análisis que da por resultado un saldo negativo en contra de las mujeres, sin tomar en cuenta ni los problemas de los varones, ni las interrelaciones sistémicas de los problemas de las mujeres con los otros actores sociales. Una mirada de género supondría, objetivos que toquen las relaciones de hombres y mujeres, y de mujeres y hombres entre si que permita a las personas opciones más allá de sus roles y necesidades asignadas socialmente.
- **Mención particular merecen las iniciativas municipales de difusión de derechos y aplicación de la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia**. La política nacional, ejecutada desde 1995 a consecuencia de la aprobación de la ley 103 contra la Violencia a la Mujer y la Familia, ha sido aplicada en varios casos por las municipalidades. Esta política

⁸⁹ Ver Constitución de la República y Ley de Amparo Laboral.

contempla un modelo tripartito de responsabilidad: Ministerio de Gobierno, que a través de las Gobernaciones designa y financia un comisario-a, el CONAMU, que califica personal técnico, capacita, da asistencia técnica y financiera y el seguimiento y apoyo con servicios complementarios a la comisaría es responsabilidad de actores locales. Las municipalidades han asumido en varios casos, directa o indirectamente, el apoyo a las comisarías, instalando oficinas especializadas para la prestación de servicios o respaldando y financiando la gestión de ONGs. Si bien el contenido de la ley en cuanto a las practicas del sistema de justicia, parten de una visión dicotómica de las relaciones de género –reduccionista– pues las mujeres son tipificadas como víctimas –sujeto pasivo de la infracción o delito– mientras los hombre como maltratadores –sujeto activo– lo que caería en parte dentro del enfoque MED, no obstante al afectar las relaciones de poder, sancionando el uso de la fuerza como instrumento de ejercicio de la jefatura masculina, cambia los patrones de relacionamiento y jerarquías al interior de la familia, lo que sin duda afecta los sistemas vigentes de género⁹⁰. Adicionalmente, el trabajo en violencia parece haber servido como punta de lanza para visibilizar y atacar formas de violencia en otros sistemas sociales –educación, justicia, medios de comunicación, entornos laborales–. Esta situación ha hecho que en casi todos las oficinas contrapartes de las comisarías se atiendan todo tipo de consultas, no solo violencia intrafamiliar y se hayan convertido en instancias de exigibilidad de derechos para el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres⁹¹. En suma, los efectos a nivel de las relaciones y los sistemas de género de las iniciativas de los gobiernos municipales en violencia, parecen estar abriendo la aplicación de políticas públicas en el marco del GED.



Experiencias municipales de trabajo en violencia y asesoría legal

Cantones	Nº
Comisaría asesoría legal	15
Sin trabajo	11
Total de cantones	26

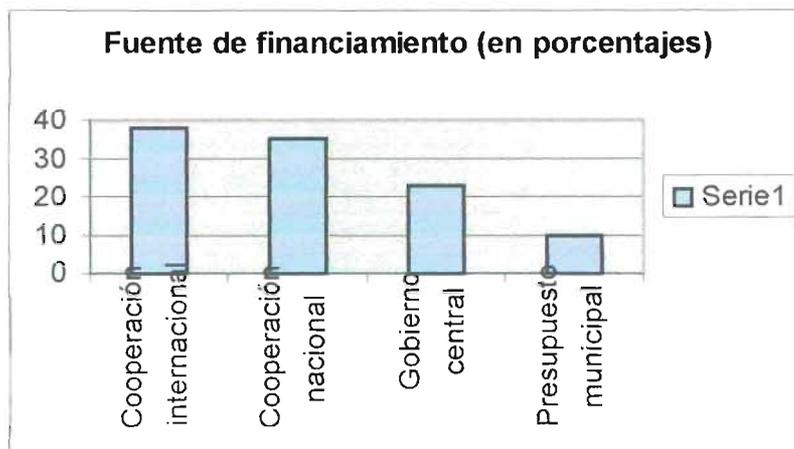
⁹⁰ Ver experiencia de comisarías y aplicación de la ley en SALGADO, Rocío. “La Puerta Estrecha. Una aproximación a los obstáculos objetivos y subjetivos para el acceso de las mujeres a la justicia.” Publicación del proyecto bIRF-4066-EC, Reforma Judicial, Banco Mundial ; 2002.

⁹¹ Ver: Exigibilidad de Derechos y Ejercicio Ciudadano de FRIES, Lorena. “Los Derechos Humanos de las Mujeres: aportes y desafíos”, en *Las fisuras del Patriarcado. Reflexiones sobre Feminismo y Derecho*. FLACSO/CONAMU, Quito 2000.

- ◆ En 12 cantones se ha optado por Institucionalizar los asuntos mujer/género mediante la constitución de estructuras institucionales, sea a nivel directivo u operativo como: direcciones, oficinas municipales o comisiones de Concejo. Vía ordenanza o acuerdo se da nacimiento a estos espacios con la misión de formular y/o ejecutar acciones pro equidad de género. Estos esfuerzos implican una mirada estratégica y de largo plazo, en tanto posibilitan la consolidación de políticas locales, con recursos humanos, financieros, infraestructura y base normativa ad hoc. La base institucional instalada para manejar asuntos de género, demanda alta capacidad técnica y en la práctica eleva el estatus de estos temas, sacándolos del ámbito asistencialista y ad honorem propio de los “patronatos municipales”. En algunos municipios como el de Tena, Zapotillo u Otavalo al mismo tiempo que se han fortalecido espacios institucionales pro equidad de género, se han reducido hasta casi su desaparición los patronatos liderados por las primeras damas. La nueva institucionalidad, se abre camino en reemplazo de estructuras caracterizadas por la ejecución de programas marginales, con escasos recursos, generalmente dentro de los ámbitos asistenciales a cargo de las primeras damas. Tena, Cayambe, Ambato, Santo Domingo, Zapotillo, Otavalo, Pastaza, Rumiñahui, Salcedo cuentan con cuerpos normativos e instancias institucionales ad hoc. Dos casos particulares abrirían un análisis más profundo en este campo: por una parte, la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito que mantiene a nivel del Concejo una comisión permanente encargada de asuntos de mujer/género y un patronato de gran capacidad y complejidad que presta servicios en varios campos, sin que aparentemente ninguno de los dos se hayan debilitado. Otro caso especial es el de Cuenca, que en el 2000 se encuentra formulando un Plan de Igualdad de Oportunidades mismo que será ejecutado por las distintas direcciones municipales dado que apuesta por incorporar género como directriz general –responsabilidad del conjunto de autoridades y técnicos- y no por crear una estructura especial que asuma estos temas como responsabilidad principal. Experiencias similares en la región –Colombia, Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia–evidencian resultados contradictorios. A los espacios institucionales *ad hoc* se les endosa la responsabilidad exclusiva de trabajar a favor de la equidad de género, lo que hace que tengan incidencia únicamente en áreas sensibles como las sociales y no en áreas básicas como la infraestructura. Por otro lado, estas estructuras producen resultados rápidos y visibles en la medida en que suelen ejecutar acciones que amplían la cobertura de programas nacionales –materno infantiles, violencia– y que dentro de la línea MED no implican cambios en los sistemas y relaciones de género. Los programas transversales de género que buscan cambios en la misión municipal general suelen diluirse, quedando los asuntos de género a nivel de discurso y de los esfuerzos técnico metodológicos.
- ◆ Otra crítica a esta opción de institucionalización de género, es que produce resultados menos visibles y de mas largo plazo –incremento de empleo femenino, disminución de analfabetismo femenino, incremento de responsabilidad sexual masculina–.

- ◆ Aunque se puede considerar como avance la conformación de espacios institucionales especializados en la gestión local de asuntos de género, un análisis más fino y caso por caso posibilitaría detectar el nivel de incidencia, la ubicación estratégica y los recursos con los que cuentan frente a otras dependencias de la municipalidad.
- ◆ En los presupuestos destinados a la ejecución de políticas de género, se concretan la voluntad política real de las autoridades por incidir en las disparidades entre los géneros, promover igualdad de oportunidades en distintos campos y atacar obstáculos que impiden el pleno ejercicio ciudadano de las mujeres. Cuando el discurso pro equidad de género y los esfuerzos técnicos de formulación de propuestas en este campo, no se traducen en recursos económicos que los lleven a la práctica, estamos frente a actitudes demagógicas por las cuales las demandas de las mujeres interesan en momentos de elecciones por su incidencia como votantes, pero desaparecen a la hora de repartir recursos. En la totalidad de municipios estudiados (26) la principal fuente de financiamiento de las acciones municipales pro equidad de género corresponde a cooperación internacional, en segundo lugar a instituciones gubernamentales centrales y en tercer lugar a fondos del presupuesto municipal, lo que estaría mostrando que el interés de los gobiernos locales es muy precario aún y que las oportunidades de captar recursos de las ofertas de cooperación internacional y proyectos gubernamentales podrían estar incidiendo en el interés por trabajar estos temas, pues convicciones endógenas implicarían la redistribución de recursos propios. *"Un presupuesto con enfoque de género plantea una pregunta simple: están incluidas las necesidades e intereses de las mujeres? Un presupuesto con enfoque de género demuestra el reconocimiento de las diferentes necesidades, privilegios, derechos y obligaciones que las mujeres y los hombres tienen en la sociedad. Reconoce las contribuciones diferenciadas de mujeres y de hombres en la producción de bienes, servicios así como en el trabajo humano para movilizar y distribuir los recursos . Es una herramienta de análisis en el cual el presupuesto gubernamental está desagregado y se analiza el efecto de políticas de gastos y rentas, especialmente en las mujeres pobres".*⁹² La contribución del capital social de las mujeres como contraparte a las obras municipales, no suele ser valorada, en tanto se asume como parte de los roles que las mujeres deben desempeñar de forma voluntaria y gratuita. De contabilizarse la fuerza de trabajo femenina invertida en labores comunitarias promovidas por algunos municipios, con seguridad el volumen total de jornadas laborales –especialmente en labores no calificadas- superaría en mucho la participación de los varones en iguales tareas. Como se verá en el capítulo siguiente, este es uno de los hallazgos del cantón Salcedo.

⁹² VARGAS, Virginia. Iniciativas de Presupuestos para América Latina y el Caribe con Enfoque de Género; pag 1. Preparado para la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Beijing mas Cinco. UNIFEM. Lima, febrero del 2000.



Se aprecia que, entre la cooperación internacional y la nacional comparten el peso de la responsabilidad por hacer operativas las iniciativas municipales pro equidad de género, sin embargo a la cooperación nacional corresponde la gestión de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo –ONGs, mismas que son financiadas a su vez por distintas agencias de cooperación internacional. El tercer lugar es para el gobierno central que mediante el Ministerio de Bienestar Social, el CONAMU y el INNFA financian distintas acciones ejecutadas por los Municipios. Los fondos destinados por los gobiernos locales son los más escasos.⁹³ Dado el origen del apoyo financiero, cabe la pregunta, ¿qué posibilidades de sustentabilidad tienen las iniciativas financiadas con recursos limitados para actividades puntuales provenientes del exterior?.

- ♦ El impulso de proyectos y políticas municipales ha sido dado principalmente por autoridades femeninas, tendencia que ratifica la eficacia del proyecto político feminista ecuatoriano que propone el acceso de las mujeres a los espacios de gobierno local como interlocutoras idóneas de las demandas de sus congéneres (Vega 1994). Papel importante han jugado AMUME, CONAMU, la Coordinadora Política Nacional de Mujeres, el Foro Permanente de la Mujer Ecuatoriana, el Consejo Nacional de Mujeres Indígenas, el Consejo Nacional de Mujeres Negras⁹⁴ sensibilizando a las autoridades mujeres para que asuman compromisos en este campo. Las concejales, primeras damas y funcionarias municipales de alto nivel, han sido las pioneras en el impulso de acciones de género/mujer. Hasta antes de la irrupción de las mujeres como concejales, vicealcaldesas y alcaldesas, las esposas de los alcaldes –primeras damas- jugaron un papel protagónico en la atención a grupos vulnerables y el trabajo con mujeres a través de los Patronatos Municipales o las áreas de Acción Social Municipal. Si el trabajo

⁹³ La información primaria y secundaria consultada no reveló montos de financiamiento sino la preponderancia de los mismos de acuerdo a las fuentes.

⁹⁴ Excepto CONAMU y AMUME, las otras son organizaciones no gubernamentales que hacen parte de los movimientos de mujeres del país.

de la primera dama apoyaba la imagen política del alcalde, el de las concejales aporta en la consolidación de su propia imagen, por otra parte, el trabajo de la primera dama por su calidad de voluntario no es susceptible de exigibilidad ciudadana –a caballo regalado no se le miran los dientes– mientras que el de las concejales y más aún de las alcaldesas que actúen en respuesta al compromiso popular asumido es susceptible de presión ciudadana incluso en temas que tradicionalmente se recibía como dádiva. Como ejemplos, en Otavalo, Tena o Ibarra, las organizaciones de mujeres ejercen presión constante hacia las concejales para que el municipio sostenga y mejore las condiciones de las Oficinas de la Comisaría de la Mujer y la Familia. El grado de dificultad en la promoción de asuntos de género/mujer parece ser mayor para las concejales que para las primeras damas, pues tienen que someter sus iniciativas a discusión en el concejo y conseguir la expedición de acuerdos y ordenanzas para hacerlos viables, por ende las iniciativas desarrolladas denotan un grado alto de poder político de las concejales.



Liderazgo femenino por iniciativas de género

Alcalde mujer	2	7.6
Primeras damas	5	19.2
Concejales	18	69.2
Femocracia	1	3.8
Líderes varones	4	15.38

Se aprecia claramente el liderazgo fundamental de las concejales, aunque en casi la totalidad de municipios (211 hasta el 2000) las esposas de los Alcaldes asumen actividades relacionadas con los festejos navideños o la elección de

reina del cantón, sin embargo estas no constan en la muestra por su carácter puntual y poco relevante.

- En 20 cantones se incluyó la participación de las mujeres de la sociedad civil, sea como interlocutoras de demandas -Ambato, Cotacachi,Guamote-, como contrapartes en la ejecución de proyectos - Otavalo, Tena, Cuenca, Santa Elena, Quito- y en espacios de contraloría social -Salcedo, Oña. En los capítulos tres y cuatro de este trabajo se profundizan en los costos y efectos de la participación, pero valga anticipar tres de ellos: i) la consideración de las mujeres como interlocutoras válidas en el gobierno local, modifica las concepciones que asocian a los jefes masculinos de hogar y líderes comunitarios varones, como los únicos o más idóneos interlocutores; ii) los grupos y organizaciones de mujeres se articulan al entramado de relaciones del gobierno local. Si se concibe al espacio Municipal como un denso tejido de redes, donde se ubican los actores locales en distintos grados de distancia respecto del Alcalde, concejales y burócratas (Anderson 1993), entonces la participación de las mujeres las integra a este entramado permitiéndoles acercarse a los niveles de decisión pero también conocer e interlocutar con los otras y otras actrices, -hacer alianzas y coordinar acciones-.“ *Prácticamente no conocíamos a personas o instituciones que trabajaban en Salcedo más allá de las organizaciones con las que teníamos contacto directo como CEMOPLAF o Plan Internacional. Participar en el PEP me ha permitido conocer un conjunto de instancias y personas a las que se puede acudir para pedir apoyos específicos como capacitación, asistencia técnica, crédito.*”⁹⁵; iii) la participación garantiza niveles de gobernabilidad, es decir, capacidad de los gobiernos, para tener relaciones más fluidas con sus ciudadanos, al mismo tiempo que la posibilidad de construir legitimidades en torno a sus políticas.⁹⁶

Cuatro factores parecen haber jugado un papel crucial en la implementación de iniciativas de mujer/género distintas a las tradicionalmente llevadas a cabo por las esposas de los alcaldes: la presencia de concejalas en el seno de gobiernos locales; la ampliación en la cobertura de programas nacionales impulsados por organismos públicos como CONAMU, INFA y Ministerio de Bienestar Social; la oferta de cooperación internacional que ha dotado de recursos financieros, humanos y técnicos; y el papel organizativo y de fortalecimiento técnico desarrollado básicamente AMUME y otras organizaciones del movimiento de mujeres.

⁹⁵ Patricia Cando promotora de la Oficina de la Mujer y la Familia del Municipio de Salcedo.

⁹⁶ Correa Enrique y Noé Marcela. “Nociones de Una Ciudadanía que crece” FLACSO, Chile. 1998.