

**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

A Sayana, Jorge y Omara.

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

TESIS PARA LA OBTENCIÓN DE LA MAESTRIA DE CIENCIAS SOCIALES
CON ESPECIALIZACION EN GENERO.
TITULO: *Pequeña Ciudadana.*
SONIA GARCIA

INTRODUCCIÓN

*Heroico te negué la entrada de mi pecho
Mientras mis fuerzas de hombre
Pudieron resistirse;
Pero...tu me venciste...y hoy estoy en tus manos,
Como la blanda cera en manos de un artista.*
Alejandro Carrión

El título elegido es producto del capricho de una noche de tertulia y guitarra con amigos y amigas que leyeron los borradores de esta tesis, me apoyaron en la recolección de información y en su corrección de estilo. "Pequeña Ciudadana"¹ es el nombre de un conocido tema musical ecuatoriano que hace alusión a la derrota amorosa de un varón por las bien desplegadas artes de seducción femeninas; como Ciudadanía Pasiva ha calificado el feminismo a las limitaciones para el ejercicio de derechos civiles, políticos o económicos de las mujeres, no obstante los resultados de este trabajo dan cuenta de una ciudadanía femenina que crece y se activa, dejando de lado algunos de los discursos "románticos" que la constriñeron y que fluyen en las relaciones de la vida cotidiana como en las letras de los pasillos.

En cuanto a la forma y contenido del estudio es pertinente señalar que el uso de la arroba es parte del estilo literario feminista contemporáneo mediante el cual los pronombres personales y adjetivos pueden leerse al mismo tiempo como masculino y femenino, eliminando de esta forma denominaciones androcéntricas que definen a la especie humana como sinónimo de Hombre exclusivamente. Por ello, además, la arroba constituye una novedosa forma de economizar el lenguaje.

El ámbito del gobierno local es el escenario geopolítico que corresponde a esta tesis. El Municipio como unidad territorial y política del régimen seccional autónomo de gobierno es el espacio donde se asienta el estudio del caso de Salcedo. El año de referencia es 1999, cuando Conamu junto a IULA y Ame² firmaron acuerdos de cooperación interinstitucional para dar asistencia técnica a este cantón interesado en promover procesos de desarrollo local mediante planeación estratégica participativa. El interés de Conamu por participar en este proceso obedeció a la necesidad de descentralizar la capacidad de

¹ Famoso pasillo ecuatoriano. Letra de Alejandro Carrión música de Segundo Cueva Celi. En *Recuerdos y Recuerdos del Ecuador. Antología de la Música Nacional*. Fondo de Cultura Ecuatoriana 1990 pg 137

² CONAMU.- Consejo Nacional de las Mujeres, órgano de carácter público encargado de regir en el campo de políticas públicas a favor de la equidad de género; AME. Asociación de Municipalidades del Ecuador; IULA-CELCADDELL, Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales.

definición de políticas públicas pro equidad de género dada la estructura centralista de la institución que le impedía llegar a todas las mujeres ecuatorianas, y nació también de la precaria capacidad de los gobiernos locales para el diseño e implementación de planes y programas orientados a la igualdad de oportunidades. Las páginas siguientes recuperan los entretelones de esta apuesta, los aciertos, los equívocos y los nuevos dilemas surgidos luego de la experiencia.

La idea central del trabajo gira en torno a problematizar la participación ciudadana generada en un gobierno municipal de Salcedo abocado a un proceso de planeación local en el cual se incluyó la perspectiva de género. En torno de tres interrogantes básicas, enunciadas a continuación, se analizan tanto los mecanismos cuanto los efectos de la conformación de una ciudadanía sexuada basada en la participación:

¿Cuáles fueron los procedimientos de promoción de la participación política de las mujeres en el marco de la planeación estratégica local de Salcedo? Los esfuerzos hechos por CONAMU para convocar la participación de las mujeres y los procedimientos empleados para recoger sus demandas, darán cuenta de los obstáculos del sistema democrático así como de las respuestas feministas para atacar la exclusión e invisibilidad de lo femenino.

¿Cuán eficaces han sido las estrategias de participación política de las mujeres en el escenario y la agenda pública? Dos efectos se analizan para establecer el grado de eficacia de la acción de participar: su inclusión como sujetos políticos en la vida pública y la incorporación de sus demandas en los gobiernos municipales.

¿Qué efectos ha causado la participación en las vidas de las mujeres y en los roles sociales que desempeñan? Mirar la participación como un proceso formativo, que no se agota en la consecución de los resultados para los cuales se genera, permitirá establecer los cambios que esta genera sobre las personas y particularmente en las mujeres. Si la participación tiene la pretensión de modificar aspectos externos a las personas, incidiendo en su conducta social, en la acción de participar estas serán también modificadas internamente.

La investigación arranca con la línea argumental que justificó la acción del CONAMU en Salcedo: a) El cuestionamiento de los sistemas democráticos de representación política que excluyen a las mujeres como sujetos políticos y a sus demandas particulares del debate social; b) El cuestionamiento al Estado intervencionista central, por su ineficacia como redistribuidor de bienestar al conjunto de ciudadanos y, particularmente, a las mujeres.

El desafío del Consejo Nacional de las Mujeres de incidir en las políticas locales del cantón Salcedo es el material que alimenta este estudio. Por esa razón he debido combinar la sistematización de la experiencia del equipo humano, de una institución de la cual formé parte, con la posterior reflexión e investigación sobre los resultados. Pese a que en algunos momentos el análisis nos lleva a conclusiones generales, la información utilizada e ideas vertidas nos

remiten al caso particular de Salcedo, por ende, el contenido de este trabajo da cuenta exclusiva de esta realidad local.

CAPITULO I

CONTEXTO Y MARCO TEORICO

En mayo del 2000 se eligen por primera ocasión representantes para las unidades micro de gobierno local, las Juntas Parroquiales; con estas, más los Concejos Cantonal y Provincial, se conforma un régimen autónomo de gobierno. Adicionalmente, en las mismas elecciones se aplica una fórmula de cuotas por la cual al menos el 30% de candidaturas debe reservarse para mujeres. Fueron los movimientos sociales ecuatorianos, el indígena –promotor de las Juntas Parroquiales– y el de mujeres los que impulsaron estas modificaciones al sistema de elecciones, con la pretensión de ampliar los márgenes de la democracia representativa para así incluir a estos sectores sociales tradicionalmente excluidos de la participación política³.

Ecuador cumplió, en 1999, veinte años de retorno a la vida constitucional. Esto significa en esencia que, desde entonces, hemos elegido a nuestros mandatarios mediante votación popular. La característica fundamental de la democracia representativa es establecer en el sufragio universal el vínculo central entre la sociedad civil y el Estado.

Nuestro país, al igual que otros de Latinoamérica, ha enfrentado períodos de ruptura democrática con el establecimiento de dictaduras militares, la última de las cuales terminó en 1979 con la elección del Doctor Jaime Roldós Aguilera como Presidente del Ecuador. A partir de entonces, hasta 1997, año en el que fue destituido el Abogado Abdalá Bucaram, la sociedad acató el sistema establecido. Sin embargo, el período de crisis institucional en el que ingresamos desde esa “caída”, provocaría luego la salida de otro presidente electo mediante voto popular, el Doctor Jamil Mahuad. En cinco años, cinco presidentes pasaron por el Palacio de Gobierno y estos hechos no sólo abren una interrogante sobre la validez del voto como transmisor de la voluntad del pueblo, sino que han señalado los límites del sistema de gobierno para dar respuesta a las demandas y aspiraciones de los distintos actores políticos, entre estos las mujeres.

Por ello, un creciente sentimiento de incredulidad y desconfianza sobre los sistemas de representación política se ha hecho cada vez más sensible⁴. Los medios de comunicación, y la opinión pública en general, lo expresan de distintas maneras. Los encabezados de prensa y titulares noticiosos ponen de manifiesto la inoperancia del Congreso Nacional; la politización del sistema

³ Sobre la incidencia de los movimientos sociales en el sistema de partidos políticos y elecciones en el Ecuador ver: MENÉNDEZ, Amparo. “El Análisis del Proceso Político en el Ecuador Contemporáneo: Algunos comentarios a propósito de las reflexiones existentes”; en *Estado Política y Democracia en el Ecuador*. IDIS/ El Conejo 1988.

⁴ BARRERA, Augusto (coordinador); *Ecuador un Modelo Para Desarmar. Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*. Grupo de Democracia y Desarrollo Local. VECO, ILDIS, ABYA YALA.

judicial, la corrupción en las diferentes carteras del régimen ejecutivo; el clientelismo político que engorda el aparato gubernamental; la corrupción en las instancias públicas y el sistema de partidos políticos cuyas estructuras y líderes parecen poco capaces de dar respuestas oportunas y viables a las necesidades más acuciantes del pueblo ecuatoriano.

Hay un conjunto de argumentos críticos que ponen en tela de juicio la noción de democracia representativa en la cual unos pocos asumen el mandato de representar y expresar la voluntad política de una nación. El sufragio universal –que garantiza la participación en el circuito político de los analfabetos y las mujeres y representa, en última instancia, la realización de la democracia–, incubó en su seno las dolencias que hoy, al parecer, han producido su desarrollo, caracterizado por

*“La expansión de circuitos tecnocráticos ajenos a la participación ciudadana, burocratización y opacidad de las esferas públicas, deficiencias en el propio rendimiento de las instituciones democráticas para dar respuesta a las demandas de la sociedad civil. Los partidos políticos al mismo tiempo se han ido convirtiendo en auténticos muros de separación entre los electores y los elegidos”.*⁵

La legitimidad del principio rector de “las mayorías sobre las minorías” en la democracia representativa ha entrado en crisis al haber excluido de las esferas de participación política a distintos actores sociales que no se hallan representados en los líderes y partidos políticos instituidos, que ignoran la diversidad de las demandas sociales. Este argumento es central para actores sociales como los movimientos de mujeres que han ganado legitimidad social y poder de negociación y que buscan, por sus propios medios con agendas políticas específicas y candidaturas femeninas, posicionar sus demandas y llegar a tener acceso a las instituciones de poder político. Las consignas que alientan a las mujeres a participar en la vida pública/política dan una mejor idea de lo mencionado: *Participar es un derecho, Con Voz Propia, o, Mujer vota por Mujeres*⁶.

El feminismo ecuatoriano hizo visible la exclusión de la población femenina de los sistemas de participación política. Dos argumentos han servido para la constatación empírica: a) la invisibilidad de las mujeres al ser representadas tradicionalmente por hombres pues, pese a tener derecho al voto desde 1924, apenas en mayo del 2000 y gracias a las últimas reformas de la Constitución, la Ley de elecciones, la ley de Descentralización y Participación Ciudadana y la Ley de Régimen Seccional, se promovió efectivamente la Participación Política de las mujeres mediante el establecimiento de una cuota mínima del 30% de candidatas mujeres. Esta cuota es progresiva y deberá incrementarse en cada proceso electoral hasta llegar a la paridad con los hombres; b) la exclusión de las demandas de las mujeres en las agendas políticas y planes de gobierno. Verbigracia, la violencia doméstica no fue considerada como un problema social hasta el año 95 en que se la sancionó mediante la ley 103. Sin embargo,

⁵ PORRAS, Nadales J. Antonio. *El debate sobre la crisis de la representación política*, p. 15.

⁶ Campaña de la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador para las elecciones seccionales del 2000.

las pensiones alimenticias aún no se incrementan de acuerdo a los costos que la dolarización ha impuesto, el acoso sexual, la violación y el incesto, de los cuales son víctimas en mayor medida las mujeres, no tienen mecanismos que garanticen sanciones eficaces a los infractores; la discriminación laboral que viven las mujeres en estado de gravidez, las dificultades en el acceso a la educación, al crédito, al empleo, etc. Todos estos asuntos son permanentemente relegados y considerados subsidiarios de temas "más importantes y de interés general".

Haciendo un recuento histórico encontramos que se visibiliza a las mujeres en el espacio público a partir del liberalismo cuando se consignan las primeras leyes que les permiten acceder al empleo y al voto. Para 1929 se aprueba el derecho optativo de las mujeres alfabetas al sufragio, luego de que la lojana Matilde Hidalgo de Procel, ejerciera este derecho por voluntad propia algunos años antes. Desde 1967 el voto es obligatorio para las mujeres y, a partir de entonces, se ha mantenido una tendencia aproximada del 45% de mujeres como votantes en relación a los hombres. Esta relativa paridad entre géneros, disminuye considerablemente cuando se trata de candidaturas, y más aun en los resultados finales de las elecciones que se inclinan mayoritariamente en favor de los hombres. Por ejemplo, en el proceso electoral para acceder a la Asamblea Nacional que reformaría en 1998 la constitución Política, de 980 candidaturas apenas 191 fueron mujeres. En 1996, solo un 5.7% de mujeres resultaron electas como Diputadas Provinciales y ninguna como Diputada Nacional, mientras que en el 98 se registran 12 curules Provinciales y 4 Nacionales, lo que corresponde a un 12% y 20%⁷.

Pese a la tendencia negativa de participación política de las mujeres respecto a los hombres, en la década del 80 *"la cuestión femenina adquiere una cierta legitimidad pública por la presencia masiva de mujeres en el espacio laboral y educativo y por la proliferación de organizaciones no gubernamentales de desarrollo..."*⁸

Además, también por la creación de la Oficina Nacional de la Mujer adscrita al Ministerio de Previsión Social y Trabajo hoy denominada CONAMU y adscrita a la Presidencia de la República. Adicionalmente en la década de los 90 se conforman espacios *ad-hoc* para la mujer tanto en el poder legislativo como en el sistema de administración de justicia: la Comisión Permanente de la Mujer el Niño y la Familia del H. Congreso Nacional, y la Defensoría Adjunta de la Mujer, el Niño y la Familia. Para el año 2000 se cuentan en los gobiernos municipales, en general, numerosas iniciativas de diferente orden que buscan enfrentar las inequidades entre hombres y mujeres⁹.

⁷ Fuente: *La Otra Mitad*. Fundación Mujer y Sociedad -CPM. Boletín N 5, abril del 98. También sirve como ejemplo señalar que el régimen del presidente Noboa tuvo en cargos relevantes a dos Ministras y una mujer como Fiscal de la Nación.

⁸ VEGA Silvia, *Los Gobiernos Locales Desde una Mirada de Género*. CEPLAES, Embajada de los Países Bajos, Quito, 1998.

⁹ Información levantada por la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador, en investigación auspiciada por el ACEDI.

La Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Beijing en 1995 establece como principales problemas para la participación política de las mujeres a los siguientes: "Aunque las mujeres constituyen por lo menos la mitad del electorado y han adquirido el derecho a votar y desempeñar cargos públicos en casi todos los países, es muy escasa la proporción de candidatas a cargos públicos..."

La estructura y los procedimientos discriminatorios de los gobiernos, partidos políticos, familia, espacios educativos y de formación profesional, la desigual distribución de las responsabilidades hogareñas, los estereotipos negativos sobre el rol de hombres y mujeres, son algunos de los factores que impiden el acceso de la mujer al poder y a los puestos de decisión¹⁰

La fórmula de cuotas es la última y más novedosa reforma normativa para ampliar la participación política de las mujeres, con la cual se prevé modificar los obstáculos implícitos en la cultura política que han limitado el acceso femenino¹¹. La cuota se justificó, dada la persistente desigualdad de participación política entre hombres y mujeres, pese a las declaraciones constitucionales y leyes secundarias que garantizaban lo contrario¹², y se tradujo en los siguientes resultados para las elecciones seccionales llevadas a cabo en mayo del 2000.

CANDIDATURAS

CARGO	Mujeres %	Hombres %
Prefectura	5,9	94,1
Consejerías	43,0	57,0
Alcaldías	7,5	92,5
Concejalías	46,0	54,0
Juntas Parroquiales	37,7	62,3
Total	38,2	61,8

PERSONAS ELECTAS

CARGO	Mujeres 1996	Mujeres 2000	Hombres %
Prefectura	4,8	-	100
Consejerías	6,3	18,0	79,8
Alcaldías	3,0	3,0	97,0
Concejales	8,2	30,0	70,2
Juntas		24,88	75,1

¹⁰ Plataforma de Beijing, Problema G, Diagnóstico.

¹¹ ACOSTA, Gladys. "La Reforma Legislativa Instrumento de la Construcción Democrática", en *Ciudadanía y Participación Política. Memoria del Simposio: El abordaje de Género en América Latina y su Incidencia en los cambios socio-políticos. 49 Congreso Internacional de Americanistas*. CEIME. CONAMU, UNICEF, Quito 1998.

¹² El art. 102 de la Constitución establece la necesidad de promover la participación política de la mujer, y en una disposición transitoria consigna una cuota mínima del 20% para las mujeres. Anterior a esta declaración, en la Ley de Amparo Laboral ya se hizo una reserva similar.

Parroquiales			
Total		24,6	75,4

Fuente: CONAMU-Fundación Mujer y Sociedad-La Otra Mitad, CPM-Liderazgos Alternativos.

La información nos muestra, por una parte, mayor porcentaje de mujeres en los puestos de elección pluripersonales antes que en los unipersonales, y por otra, una concentración de mujeres en los segundos y cuartos lugares. Si bien las candidaturas de las mujeres y su consecuente elección han encontrado un espacio privilegiado en el nivel local, puesto que las consejerías suben de un 6,3% a un 18,0% entre el 96 y el 2000, y las concejalías de un 8,2% a un 30%, no se superó la cuota del 30% ni la tradición que coloca a las mujeres en un segundo lugar.

La menor presencia de las mujeres y de sus demandas en los sistemas de representación política es la primera entrada al problema de estudio. La segunda entrada, parte del cuestionamiento al estado intervencionista central postulando como alternativa el fortalecimiento de los gobiernos municipales locales a partir del estudio de la experiencia concreta de Salcedo.

Gobierno local y democracia para las mujeres.

En nuestro país se evidencia día a día el conflicto entre el nivel central estatal como eje organizador y regulador de la vida social circunscrita —espacial y territorialmente— a la nación y los niveles de gobierno locales. Esta situación ha puesto en cuestión la noción de Estado—centralista, por ello, se han emprendido reformas para enfrentar su rediseño institucional¹³. El envejecido modelo ha contribuido al fortalecimiento de polos de poder económico y político generando disparidades mayúsculas en los procesos de desarrollo regionales y de los distintos segmentos productivos. Por otra parte, el creciente liderazgo de las autoridades seccionales que han emprendido en proyectos de desarrollo importantes en sus regiones ha puesto en evidencia que las instituciones y actores locales son tan o más eficientes que las adscritas al régimen dependiente. Desde este punto de vista el Estado organizado centralmente como ente redistributivo de la riqueza y el bienestar para el conjunto de ciudadanos está siendo paulatinamente reemplazado por el protagonismo de las entidades del régimen seccional autónomo.

Desde una perspectiva de género, las brechas entre hombres y mujeres manifiestas en los principales indicadores sociales, son el argumento en contra del sistema de gobierno central ecuatoriano que no ha cumplido a cabalidad su mandato como Estado Social de Derecho, perjudicando específicamente a las mujeres.

Algunos datos son:

¹³ Así en las sociedades fordistas (Harvey, 1990) la esfera político-estatal se constituyó en el eje organizativo y regulador de todos los ámbitos de la sociedad, instituyó su lógica política en todo el cuerpo social y al mismo tiempo la condensó espacial y temporalmente en torno de un ordenamiento nacional. (Barrera, 1998)

- ✓ A nivel nacional, las mujeres perciben 32,5% menos ingresos que los hombres por su trabajo.
- ✓ En el país, los hogares dirigidos por mujeres tienen 22,7% menos de ingreso corriente que los dirigidos por hombres.
- ✓ El analfabetismo afecta más a las mujeres: 12% en relación a un 8,3% de hombres a nivel nacional.
- ✓ A nivel nacional, el 80% de mujeres no cuenta con un seguro de salud.
- ✓ El 43,8% de los hogares dirigidos por mujeres carecen de tierras, y de los hogares con una mujer como cabeza de familia que poseen tierras, el 83% accede a pequeñas extensiones generalmente menores de 5 hectáreas¹⁴.

Distintas propuestas están en el debate público como opciones de transformación-democratización del Estado Ecuatoriano: autonomías, federalismo, regionalización, municipalización, descentralización y desconcentración. Paralelamente, y sin que se haya definido un nuevo modelo, se han emprendido reformas normativas que permiten acelerar los procesos de reforma. Contamos con una Ley de Descentralización y Participación Social, y en la última reforma constitucional se incorporaron criterios de descentralización para el régimen ejecutivo fortaleciendo la capacidad y potestad de los gobiernos locales, consejos provinciales, municipios y hasta las recién conformadas juntas parroquiales¹⁵. En este escenario incierto, y sin que se haya configurado un modelo institucional consolidado a nivel nacional, durante la última década se han implementado procesos de desarrollo local en algunos municipios deseosos de asumir mayor protagonismo en la planificación y ejecución de proyectos locales para disminuir los niveles de dependencia con el régimen central. Baños de Ambato, Tena, Salcedo, Santa Elena, Cotacachi, Cuenca, Loja, Guamote son algunos ejemplos que, además, ensayan nuevas formas de relacionamiento entre la sociedad civil y el Estado.

Hoy, tanto quienes defienden el rol de las instancias centrales de gobierno, cuanto quienes las cuestionan¹⁶, parecen estar de acuerdo en modificar el estado obeso, ineficiente, paternalista, donde el excesivo centralismo político y económico impide que el país se modernice, y aunque en la práctica el proceso de descentralización no tiene un camino claro ni metas concretas sigue avanzando desde diferentes frentes y las posiciones que se resisten a esta transición corren el riesgo de ser consideradas retardatarias, conservadoras, retrógradas, anquilosadas, en suma, mantenedoras de un *statu quo* inequitativo y, sobre todo, ineficiente.¹⁷

La experiencia de planificación estratégica participativa llevada a cabo en Salcedo, fue planteada como una oportunidad para la reforma democratizadora del sistema de gobierno que permitiría desconcentrar el poder económico y

¹⁴ *Mujeres y Hombres del Ecuador en Cifras*. INEC-CONAMU, Quito, 2000

¹⁵ Las primeras designaciones para juntas parroquiales se llevaron a cabo en las elecciones seccionales de mayo del 2000.

¹⁶ Carrasco Vintimilla, Adrian 1988; Carrión, Fernando 1994; Castillo Vivanco José, 1994.

¹⁷ Esta situación, sin embargo, es contraria a la que se expresó en consulta popular, años atrás, en el periodo presidencial del Arquitecto Sixto Durán Ballén cuando el pueblo rechazó la posibilidad de descentralización propuesta entonces mediante un plebiscito.

político a través de la participación ciudadana en el diseño, ejecución, y vigilancia de un modelo de desarrollo local construido colectivamente de acuerdo a las necesidades y aspiraciones específicas de los actores sociales. En este contexto, la promoción de la participación se postuló como una práctica fundamental que sentaría las bases para la redefinición democrática del cantón donde las mujeres tendrían mayores y mejores oportunidades.

¿Por qué el espacio local como escenario para la incorporación política de las mujeres? Porque les es cercano, en tanto las problemáticas que en él se ventilan atañen más directa e inmediatamente a su vida cotidiana,¹⁸ y tienen relación franca con la satisfacciones de las necesidades para la sobrevivencia familiar y comunitaria. La opción del feminismo ecuatoriano de apuntar hacia lo micro, no excluye los cambios estructurales a nivel macro puesto que las demandas respecto de los sistemas políticos nacionales siguen en pie en la agenda política del movimiento: Como ejemplos: la mayor incidencia y capacidad de la Comisión del Congreso Nacional de la Mujer el Niño y la Familia para impulsar reformas legales en el campo penal, laboral y reproductivo, o la activación de la Defensoría Adjunta de la Mujer como ente de exigibilidad de derechos ciudadanos de las mujeres, o también el mayor peso del CONAMU en las políticas y programas del gobierno para orientar los recursos del desarrollo hacia las mujeres.

La preocupación feminista por incidir en las esferas nacionales-centrales continúa, pero ya no es considerada como la única vía. El interés de las mujeres por los espacios públicos locales y la incidencia en los sistemas de gobierno seccionales se ha inaugurado con fuerza en la última década siguiendo la tendencia de otros países latinoamericanos como Bolivia, Colombia, Argentina o Brasil.

Los gobiernos municipales se presentan entonces como espacios que satisfacen de mejor manera las necesidades de sus habitantes, e incluyen ampliamente a l@s ciudadan@s que se han visto sistemáticamente excluidos.

Es en la confluencia entre participación política de las mujeres y planeación estratégica de desarrollo local donde se sitúa el problema de estudio en tanto son los procesos de planeación, como el de Salcedo, que invocan la participación ciudadana pretendiendo subsanar los vicios y vacíos del sistema democrático representativo mediante la movilización cívica para la definición de una agenda de gobierno concertada. Sin embargo, y pese a esta entrada, no es el interés de este trabajo la contribución al estudio de la participación ciudadana en la construcción de escenarios democráticos, sino el análisis de los mecanismos y procedimientos con los que se lleva a la práctica la pretensión de una mejor y mayor participación política y sus efectos sobre hombres y mujeres.

Ejes teóricos.

¹⁸ VEGA, Silvia et. al. "Poder Local y Perspectiva de Género: Potencialidades y Retos en Algunos Países del Área Andina", en *Los Gobiernos Locales desde Una Mirada de Género*. SÉPALES, Embajada de los Países Bajos, 1998.

Para el abordaje de la participación, se toma como punto de partida el pensamiento político feminista que ha desarrollado una exhaustiva reflexión sobre la democracia en sus diferentes variantes: burguesa o socialista, representativa o directa, protectora o desarrollista, débil o fuerte, republicana y liberal, siendo, quizá, la más interesante la relacionada con esta última, puesto que en el pensamiento liberal se gestan algunas de las semillas del mismo feminismo que, posteriormente, encontraría en ese pensamiento su principal blanco de ataque. La exclusión de las mujeres del derecho al voto sería, históricamente, tan solo la punta del iceberg de estructuras profundas que sostienen su desigualdad política.¹⁹

La crítica feminista a la democracia ataca los principios fundamentales del pensamiento liberal en los cuales encuentra las raíces de un sistema político que, a decir de algunas teóricas como Phillips, Pateman o Fraser, consigna para las mujeres una ciudadanía de segunda clase²⁰. Entienden la democracia no sólo como una práctica de política institucional formal, sino como una práctica que concierne a la vida diaria y que permea la familia y la sociedad en términos más amplios. Esto implica redefinir el significado de la propia democracia. Por lo tanto, la dimensión marcada por el género en una ciudadanía activa se discute en función de cuatro principios e intereses en evolución: a) su potencialidad para incrementar la capacidad de las mujeres para la autodeterminación y alcanzar la igualdad; b) si la "política de las mujeres" difiere o no de manera significativa de la "política de los hombres"; c) la importancia de las versiones comunitarias de ciudadanía activa; d) los dilemas que plantea la diferencia en las "nuevas" democracias; y d) la relación entre ciudadanía activa e instituciones estatales²¹. Desde esta perspectiva, tres nociones han sido tomadas para el estudio del caso de Salcedo: 1) el principio de igualdad; 2) la concepción de espacio público; 3) el debate sobre ciudadanía diferenciada. Adicionalmente, –y desde una mirada microsociológica– incorporo un cuarto punto para interpretar la participación como un régimen disciplinario. Esta cuarta entrada me permitirá entender los mecanismos y procedimientos de exclusión y diferenciación de la participación política de las mujeres en relación a los hombres.

Igualdad formal y desigualdad real.

El liberalismo plantea una premisa fundamental para el pensamiento democrático moderno: el de la igualdad de l@s individu@s, frente al Estado, ante la ley y entre ellos en el espacio público. Reconoce la dimensión individual, y plantea el pluralismo como parte del espíritu moderno. Para el feminismo este axioma encarna una contradicción en sí mismo pues propone una igualdad abstracta rechazando las desigualdades reales. Las condiciones

¹⁹ PHILLIPS, Anne. "¿Deben las feministas abandonar la democracia liberal?". en *Perspectivas feministas en teoría política*, Paidós, Barcelona, 1996.

²⁰ PATEMAN, Carole, "Críticas feministas a la dicotomía público privado", en *Perspectivas feministas en teoría política*, Paidós, Barcelona, 1996; FRASER, Nancy, "Repensar el ámbito político: una conclusión a la crítica de la democracia realmente existente" en *Debate Feminista*. México marzo de 1993.

Gobiernos locales y desarrollo con equidad de género. Cuadernos del Iula-Celcadel. Serie mujer y poder local, 1998.

²¹ Op. cit. pg. 11

materiales de vida de las mujeres, sus limitaciones y desventajas objetivas disminuyen su condición de partida para la interlocución política. Frente a esto, el feminismo denuncia que la desigualdad de hecho impide igualdad en derechos, algo que se refleja, por ejemplo, en la siguiente relación: a mayores niveles de analfabetismo de mujeres menores niveles de participación femenina como votantes o candidatas. Una explicación de ciudadanía marcada por el género distingue entonces entre los derechos formales que confiere y la "ciudadanía realmente existente", es decir, entre los aspectos político-legales y sociales de ciudadanía.²²

Por otra parte, el postulado liberal que propone colocar a la "razón" como elemento alrededor del cual las personas establezcan acuerdos dejando fuera sus diferencias, separa el mundo de las ideas del de la práctica, lo cotidiano de la realidad. La herencia de la Ilustración es cuestionada fuertemente por el feminismo que rechaza la neutralidad de la razón como instrumento para construir consensos. La razón no está alejada de la realidad, del contexto social, económico y político jerárquico y estratificado. No es posible que el ejercicio intelectual permita dejar de lado las diferencias para dialogar como iguales en la arena pública. Giulia Colaizzi o Judith Butler señalan la imposibilidad de hablar de una razón trascendental, de una metafísica de la razón²³. Para Benhabib, desde Platón la metafísica occidental ha estado "*bajo el hechizo de la metafísica de la presencia*", que oculta el dominio del mundo al encerrarlo en un sistema ilusorio y absoluto que se cree representa y corresponde a la unidad del Ser, ubicándose más allá de la historia y ajeno al contexto local en el que se desenvuelve.

Nancy Ochoa, en *La mujer en el Pensamiento liberal*, hace un paralelismo entre el pensamiento de Immanuel Kant y el de Eugenio Espejo, exponente de la ilustración ecuatoriana, encontrando presente la dicotomía entre lo sublime y lo bello, entre los principios e impulsos, entre la verdadera virtud y virtud adoptada, el profundo entendimiento y el bello entendimiento, el raciocinio y la sensación, la iniciativa y la pasividad. El varón encarna, indistintamente, los valores primeros de estas dicotomías mientras la mujer los segundos, por tanto, se devela el *sesgo de la razón*, los valores que la encarnan y, finalmente, se evidencia como instrumento al servicio de quienes lo proponen. Desde esta perspectiva la argumentación liberal sobre el debate racional en búsqueda de consensos orientados por el interés colectivo queda derruida, en tanto no cabe posibilidad de debate racional cuando éste es preconcebido desde una visión particular del mundo y de las personas.

El feminismo establece que, tanto en las sociedades estratificadas cuanto en las igualitarias, no es posible hablar de igualdad o paridad en la participación pública pues las desventajas y desigualdades económicas o culturales establecen la primacía de los contenidos del discurso en favor de los sectores

²² MOLYNEUX, Maxine *Women's Movements in International Perspective: Latin America and Beyond* (Palgrave, Nueva York, Londres, 2000). Cap. 7 Una versión de este artículo se presentó en una conferencia sobre Mujeres y Ciudadanía celebrada en la Universidad Autónoma de México en 1996, organizada por el Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG).

²³ COLAIZZI, Giulia ed. *Feminismo y Teoría del Discurso*. Colección Teorema. Madrid, España 1990; Judith Butler autora de *Bodies that Matter. On the Discursive Limits of sex*. New York, 1993

hegemónicos. Estas diferencias impiden pensar en un debate aséptico y neutral.

La noción del principio de igualdad ha sido útil en este trabajo para confrontar el estatus ciudadano formal de las mujeres frente a su desigual acceso a los recursos económicos, conocimientos, información y formación política como condicionantes para su ejercicio político. El panorama de la situación socioeconómica de hombres y mujeres en el lugar estudiado, permitió desentrañar los obstáculos que enfrentaron ellas en los procesos de concertación política. La igualdad formal frente a la desigualdad real podría ser el inicio de la espiral de desventajas ciudadanas de las mujeres frente a los hombres, pues si no tienen condiciones similares de partida con los hombres es poco factible que tengan igual incidencia en la agenda política. Partirán con desventaja logrando magros resultados.

Espacio Público.

Para el liberalismo, el espacio público es el escenario que permite a la sociedad civil expresarse y comunicarse con los sistemas de gobierno, con el Estado. Es el espacio que permite a l@s ciudadan@s, mediante procesos de deliberación y concertación, definir demandas comunes frente al Estado. El individuo y sus diferencias, en esta concepción, desaparecen en función del interés comunitario. La crítica feminista ha sido devastadora frente a esta concepción del espacio público. Lo "único", o unitario, así como el "bien común" serán dos referentes claves para el análisis de los espacios públicos en Salcedo.

Para el feminismo la concepción liberal del espacio público único, donde confluyen l@s ciudadan@s para el ejercicio colectivo de intereses comunes, da como resultado la invisibilidad y exclusión de varios grupos sociales que, en contextos donde persiste la desigualdad e inequidades económicas, sociales o culturales, operan en desventaja durante los procesos de concertación. Nancy Fraser en su crítica a la concepción del espacio público propuesta por Habermas, sugiere la existencia de varios *públicos*, diversos foros o espacios de interacción comunicativa en pugna por legitimar su presencia en la esfera pública formal²⁴. Sin embargo, es difícil que esos "contrapúblicos" (públicos no oficiales, no reconocidos) accedan a los espacios oficiales. Aquellos, tienen mayores dificultades para articular un discurso fuera de la supervisión y mediación de los representantes oficiales. Como ejemplo, Fraser cita a Mary Ryan quien, al estudiar los movimientos sufragistas de mujeres, encuentra que su falta de derecho al voto no significó que estuvieran ausentes de la vida pública, pues tenían espacios, mecanismos de comunicación, formas de participación, niveles de incidencia y presión pública que, precisamente, llevaron a la conquista de este derecho. A estos públicos no oficiales, no burgueses en cuanto están, de muchas maneras, al margen de las estructuras burguesas, esta autora los llama, como hemos visto, *contrapúblicos*. No solo se definen como diferentes al dominante sino que, esencialmente, tienen relaciones contradictorias con él, evidenciando la exclusión y el conflicto en el espacio público y entre los públicos.

²⁴ FRASER, Nancy, "Repensar el ámbito político: una conclusión a la crítica de la democracia realmente existente" en *Debate Feminista*, México marzo de 1993.

Si aceptamos el argumento feminista sobre la existencia de una diversidad de públicos, debemos admitir, en consecuencia, la existencia de una diversidad de concepciones sobre el bien común. Por ello el problema para la teoría liberal consiste en conciliar, dentro del arco iris de concepciones, una sola verdad, integral y generalizadora ²⁵. El bien común sería, entonces, el resumen de la ficción de unidad en un campo de conflictos y antagonismos permanentes, donde lo que se ha definido como positivo para todos, en la práctica, dejó fuera hasta finales del siglo XX las aspiraciones de las llamadas minorías: mujeres, negros, indígenas, discapacitados, gays, por mencionar los grupos más visibles.

En suma, la pretensión del bien común de la democracia liberal ha funcionado como paradigma con el cual se construye un proyecto político hegemónico, excluyente y androcéntrico, impositivo, responsable del surgimiento de respuestas diferentes y contradictorias que se destapan desde la diversidad, desde los otros excluidos.

El feminismo interpreta que la propuesta liberal de la unanimidad no es otra cosa que una homogeneización con respecto al patrón masculino burgués. Algunas de las consecuencias de esta concepción han sido la ausencia de participación de las mujeres en el espacio público y la ausencia de satisfacción de sus necesidades, pues, los temas relacionados con la esfera privada por ejemplo, quedaron excluidos. El pensamiento liberal refuerza la autoridad del *pater familia*, en tanto el ámbito de las relaciones familiares quedan exentas de control estatal y, en consecuencia, fuera del interés público.²⁶ La consigna feminista, *democracia en la calle y en la casa*, es una respuesta a la separación tajante que el pensamiento liberal estableció entre los asuntos públicos y privados.

Interpretaciones feministas sobre el origen de la democracia, encuentran que la constitución del espacio público, como contexto de ejercicio ciudadano, en la polis griega fue concebido desde y para los varones. El *oikos* o casa, era en contraparte, el espacio "*natural*" de las mujeres para el desempeño de su rol reproductivo (crianza, socialización de hijos, tareas domésticas, etc). Esta división sexual del trabajo, según el feminismo, ha determinado formas de comportamiento mediante un conjunto de códigos y normas naturalizadas que condicionan la participación de las mujeres en el ámbito público. Para Anne Phillips la obsesión liberal por mantener la línea divisoria entre lo público y lo privado oculta y legitima la desigualdad, pretendiendo establecer que el derecho al voto es todo lo que cuenta, negando las limitaciones reales que constriñen a las mujeres.²⁷

La esfera pública se constituye en función de exclusiones, siendo una fundamental la de género. El feminismo cuestiona el espíritu de pluralidad y acceso libre, desde constataciones históricas concretas sobre la ausencia o la

²⁵ MUJFFE, Chantal, El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo y democracia radical. Paidós, Barcelona, 1999.

²⁶ HABERMAS, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública*, GG Mass Meddia, México, 1986.

²⁷ PHILLIPS, Anne, *Género y Teoría Democrática*. UNAM, México, 1996.

sanción a las mujeres que han desafiado las normas del espacio público y la participación política.

“En consecuencia, se promovió un nuevo estilo más austero de discurso y comportamiento público: un estilo considerado como racional, virtuoso y varonil”²⁸.

Para desmasculinizar el espacio público e incorporar necesidades específicas en la agenda pública común, el movimiento de mujeres -al igual que otros movimientos sociales emancipatorios-, han desarrollado prácticas comprometidas con la idea de un ámbito público heterogéneo y han instituido, al menos parcial o temporalmente, dominios públicos de este tipo.

Considerar la crítica feminista al espacio público sirvió a este trabajo para:

- Abordar las estrategias desarrolladas por las mujeres para acceder al espacio público y posicionar sus demandas en los escenarios de concertación social instalados en Salcedo, es decir, analizar los instrumentos y procedimientos que permitieron que se escuche la voz de las mujeres en los procesos de deliberación, así como los usados para posibilitar su presencia en las instancias de decisión.
- En segundo lugar, determinar el carácter de las demandas postuladas por las mujeres que participaron activamente en los espacios de concertación y cómo estas fueron articuladas a la agenda local, es decir, incorporadas en el proyecto común.

Ciudadanía Diferenciada.

Partir de la crítica feminista al principio de igualdad de la democracia liberal por su sesgo universalizante, invisibilizador de las desigualdades socio-económicas y culturales de las personas, para luego cuestionar el espacio público por institucionalizar la exclusión ciudadana de las mujeres y separar los asuntos privados del interés común, me llevó a recuperar la crítica de la concepción moderna de ciudadanía con el propósito de acercar la mirada a las personas sexuadas, porque esto remite a las significaciones y procedimientos distintos de ejercicio ciudadano de hombres y mujeres.

La noción de ciudadanía planteada por T.H. Marshall, ha sido fuertemente cuestionada por el feminismo y otros movimientos políticos porque que el status ciudadano que confiere derechos de distinto orden a las personas pertenecientes a un mismo estado se ha configurado en torno a un paradigma de ciudadano varón, de raza blanca, urbano, occidental, de clase media alta y heterosexual. Paradigma descalificador y excluyente de l@s “otr@s” ciudadanos diferentes.

Para entender esta posición crítica a la ciudadanía, se ha tomado como marco teórico algunos de los argumentos de la Ciudadanía Multicultural²⁹, así como

²⁸ “Repensar el ámbito político: una conclusión a la crítica de la democracia realmente existente”. OP. cit.

²⁹ ARDITI, Benjamín (editor) “El reverso de la Diferencia. Identidad y Política”. *Nubes Y Tierra*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, 2000.

los postulados establecidos desde el feminismo en torno a la ciudadanía de la diferencia. La objeción más desafiante del feminismo es la que señala una pertenencia a la comunidad política en función del género, lo que implica, para las mujeres, un status político de ciudadanas que se basa en premisas o acuerdos de desigualdad sexual. Mientras los hombres han ejercido su ciudadanía como soldados, trabajadores y gobernantes, las mujeres ganaron la suya como madres y educadoras de sus hijos³⁰. Desde la concepción kantiana, el sujeto femenino constituido en la esfera privada tiene como misión el ser para los otros, sea como esposa, madre y/o hermana. Esta concepción aisló a las mujeres de la esfera pública, de la participación política y del ejercicio pleno de su ciudadanía. Construyó un "ellas" en contraposición a un "nosotros", usufructuando la utilidad generada por el trabajo femenino en la esfera privada para sostener la pública. Invisibilizó el conflicto de esta situación y fortaleció el estatuto femenino doméstico.

En relación a las mujeres, el paradigma de ciudadanía da cuenta por una parte, de la exclusión junto con las minorías sexuales, indígenas, grupos religiosos, etc. dada por la no identificación con la "cultura compartida", y en lo concreto, por la dificultad o imposibilidad de ejercicio de derechos a los cuales acceden otras personas como ciudadanos plenos, y por otra parte de un estatus diferenciado y desigual que las consignó a la esfera doméstica.³¹

Para el feminismo uno de los dilemas fundamentales gira en torno a la igualdad o la diferencia de los derechos ciudadanos de las mujeres. Por una parte, el feminismo de la diferencia reivindica una "ética del cuidado" asociada con el rol materno y las tareas domésticas (Chodorow, Gilligan). Para esta vertiente el problema radica en la falta de valoración social, económica y política del desempeño de las mujeres en el espacio doméstico, en la socialización y crianza de los hijos. Por otra parte el feminismo de la igualdad considera que la división sexual del trabajo debe ser definitivamente abolida para que las personas puedan sentirse libres de optar, independientemente de su sexo del rol que quieran desempeñar, sea el productivo, el reproductivo o los dos a la vez. Para una corriente del feminismo la diferencia es relevante, mientras que para otra, la diferencia sexual debe ser irrelevante en el acceso y la participación pública, de tal suerte que los estereotipos sexuales no tengan importancia en el ejercicio y disfrute de derechos. Si la primera posición rescata la diferencia y aboga por propuestas que reconozcan lo "particular", se atasca en una posición esencialista que considera a las mujeres como un todo homogéneo rescatando la ética del cuidado como condición indisoluble del ser mujer. La segunda por su parte, al abogar por una suerte de universalismo se enfrenta con las propuestas de los movimientos de mujeres que como grupo promueven agendas particulares en función de condiciones objetivas de vida. La idea de que las mujeres tienen "atributos especiales" es esgrimida tanto a favor como en contra de que sean admitidas en la vida pública y política, conflicto que ya estaba presente en las tempranas disputas por la ciudadanía.

³⁰ DAVIS, Yuval Nira, "Mujeres, ciudadanía y diferencia", en *ISIS Internacional 1997*, Ediciones de las Mujeres n. 25.

³¹ Para las mujeres la idea del bien común, según Alda Facio, refuerza su papel de sujetos para los otros, desposeídas de sí mismas, siempre velando por el bien común del cual son sus servidoras, por tanto atentan contra este principio cuando reclaman derechos individuales.

Para Molyneux las feministas se oponen a esta idea pero también la apoyan, por lo que a partir del siglo XIX en adelante, en América Latina como a nivel mundial, se viene expresado una tensión irresuelta entre los principios de igualdad y diferencia de forma permanente.³² Es significativo que el primer gobierno latinoamericano en conceder el voto a las mujeres fuera uno conservador en Ecuador, el cual, por temor a un enfrentamiento con elementos más radicales, pensó que podía confiar en el "conservadurismo natural de las mujeres" y concederles el voto sin peligro. En consecuencia, las mujeres recibieron el voto en 1929, casi un cuarto de siglo antes que el México revolucionario, el mismo que había negado el voto a las mujeres por temor a una característica idéntica, su "conservadurismo".

No obstante los puntos de vista contrapuestos de las dos vertientes feministas, en torno a los objetivos de la participación feminista, las dos pugnan por una mayor participación pública de las mujeres como un asunto de ejercicio de derechos políticos. Las unas pensando en trasladar la ética del cuidado a la esfera política y las otras en incorporarse en igualdad de condiciones a los derechos universales. En nuestro país, los argumentos de participación política de las mujeres parecen haber combinado las dos perspectivas –igualdad y diferencia- evidenciando relativos niveles de eficacia en la movilización de las mujeres como electoras o candidatas así como en la aceptación de estas como sujeto político en la opinión pública.³³

La incorporación política de las mujeres en nuestro país se inicia, efectivamente, con el ejercicio del voto que marca el paso desde la exclusión ciudadana a un tipo de ciudadanía incompleta³⁴, pues a las mujeres no se les confieren todos los derechos sociales, políticos, económicos, culturales o sexuales. Posteriormente, con la conquista de algunos derechos en los campos antes mencionados, se puede decir que las mujeres viven una *ciudadanía de baja intensidad* -según la expresión de O'Donnell- denominada por el feminismo como *ciudadanía pasiva*. Para el feminismo ecuatoriano la gran mayoría de la población femenina del país tiene un nivel de ciudadanía pasiva porque, contando con los mecanismos formales (no discriminación legal), estas no ejercen plenamente sus derechos por la persistencia de patrones culturales y desventajas socio-económicas discriminatorias.

La promoción de la ciudadanía activa de las mujeres como mecanismo para el ejercicio pleno de la ciudadanía, presupone costos altos como la mayor dedicación de tiempo para cubrir las tareas públicas junto con las domésticas, o la delegación de tareas domésticas. Esto implica que otra persona – generalmente otra mujer- debe asumir el cuidado de l@s niñ@s, así como las actividades para el mantenimiento de la vida cotidiana. Este es uno de los factores que explicaría la respuesta menos entusiasta de las mujeres por la participación política, pues un calendario repleto de asambleas, discusiones y debates alejados convenientemente del hogar y el bullicio de los niñ@s no

³² Género y ciudadanía en América Latina: Cuestiones históricas y contemporáneas. Op. cit. Pág. 4 -7.

³³ Para las elecciones seccionales – Concejales Cantonales y Consejerías Provinciales- correspondientes al 2002, en algunos cantones del país la cuota de participación de las mujeres superó el 40%.

³⁴ PAUTASSI Laura. "¿Primero las Damas?", en *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Lo Vuolo R. comp., Buenos Aires, 1997.

implica desajustes en el desempeño cotidiano de los hombres, no así para las mujeres. El rol productivo y la esfera de participación han estado convenientemente relacionados, mientras que el rol reproductivo definitivamente quedó consagrado a los límites del hogar.

El feminismo ha censurado, definitivamente, la noción clásica de democracia por su incapacidad de actuar bajo la premisa de una humanidad indiferenciada, así como la complaciente afirmación según la cual todas las voces tienen igual peso en virtud del derecho compartido a participar en las votaciones. Con este veto el movimiento de mujeres ha levantado plataformas de demandas específicas, articuladas como cuerpos de derechos especiales para atender las necesidades del grupo en búsqueda de nivelar sus condiciones de desventaja. La idea de derechos especiales rompe con el principio de igualdad pues reconoce la diferencia.

La ciudadanía diferenciada, como representación de un conglomerado social, se estructura en torno a la identidad grupal. La identidad, en este caso, está dada por la afinidad de l@s integrantes a la noción de pertenencia a un grupo, con un mismo sentido de historia, de los problemas que les atañen y, sobre todo, de sus intereses. Los papeles sociales de las mujeres como esposas y sobre todo como madres se entretajeron a lo largo de la historia de la ciudadanía de las mujeres en América Latina.

Los postulados sobre ciudadanía diferenciada permitieron abordar dos aspectos generales:

- Que la base diferencial a partir de la cual hombres y mujeres se incorporaron a la ciudadanía no es ningún anacronismo histórico, sino algo que tiene plena vigencia en nuestros días y se expresa en la práctica política de los gobiernos locales en cantones como el estudiado. En este sentido, las demandas ciudadanas de las mujeres son un excelente material de análisis pues ellas reflejan sus inquietudes y necesidades vinculadas al ámbito doméstico y al rol reproductivo. Las propias agendas de las autoridades femeninas locales y la gestión de las primeras damas evidencian la respuesta gubernamental al status diferencial por género.
- Que los efectos de la promoción de la participación sobre hombres y mujeres son diferentes, en tanto el uso del tiempo, o el valor social de las tareas condicionan tendencias de comportamiento de acuerdo al género en la arena pública. El desplazamiento de responsabilidades a terceros para ejercer una ciudadanía más activa, o los lazos de solidaridad entre los diferentes miembros de la familia, comunidad o barrio, para dar paso a la participación femenina en las mesas de concertación, las asambleas de mujeres, los comités de vigilancia, los espacios de capacitación, etc., ejemplifican los obstáculos y efectos sobre las mujeres.

La participación como disciplina.

Los temas anteriores –crítica al espacio público, principio de igualdad y ciudadanía diferenciada– planteados como entradas desde el discurso feminista que justifican la promoción de la participación de las mujeres, constituyen la punta de lanza para el estudio de la calidad de la participación ciudadana en Salcedo. Vale puntualizar, sin embargo, que sus resultados no son necesariamente extrapolables a nivel macro, es decir, respecto al sistema democrático representativo ecuatoriano, aspecto que, como había anticipado, no es interés central del trabajo. Por otra parte, al abordar la ingeniería de la participación, las conclusiones aportan una mirada crítica a los argumentos feministas que parecen haber hecho más énfasis en la entrada de las mujeres –acceso– a la escena política antes que en las consecuencias de este proceso.

Para entender los efectos que la participación tiene sobre hombres y mujeres, se han empleado algunos conceptos que Foucault ha extraído de la microfísica del poder, con los cuales es posible analizar la participación como un régimen disciplinario. Este enfoque se incrusta en el conjunto de mecanismos usados durante el proceso de planificación participativa, en el cual I@s ciudadan@s concertaron las propuestas que articularon el proyecto de desarrollo del cantón Salcedo.

Cuando Foucault entiende como disciplina, al conjunto de prácticas sociales sustentadas en un conocimiento que las justifica a partir del cual se adoptan métodos o técnicas específicas, pueden verse *dispositivos* de poder, saber y subjetividad entrar en juego en los procesos de planeación participativa. Al estudiar las tecnologías de poder, Foucault concluye que estas determinan la conducta de los individuos - *su cuerpo y su alma* - sometiéndolos a ciertos fines.³⁵ La participación entonces, no sería la expresión de la voluntad de las personas, sino el efecto de procedimientos empleados en el juego democrático de la planeación local.

El discurso que fundamenta la participación, –la “verdad que la justifica”–, se encuentra en los contenidos planteados en la parte inicial de este trabajo: democracia participativa; ciudadanía activa; espacio público amplio, donde confluyen distintos actores con intereses y demandas diversas que pugnan por una interlocución directa y un tratamiento diferenciado según su particularidad. Este discurso-saber califica al nuevo tipo de institucionalidad municipal y las virtudes ciudadanas contemporáneas y descalifica a la democracia representativa, así como la ciudadanía pasiva y el espacio público que invisibiliza la diversidad de actores en función de un abstracto e impreciso “bien común”.

La participación política ciudadana como disciplinamiento es la expresión de la constitución de un régimen de poder-saber, en torno al sistema de gobierno local. Se constituye en un “dispositivo”, es decir en una forma de entender y abordar la realidad que activa el ejercicio ciudadano en determinada dirección. El o la ciudadana ya no esperarán respuestas y soluciones de sus gobernantes

³⁵FOUCAULT, Michel, *Tecnologías del Yo y otros textos Afines*. Barcelona, España, *Microfísica del poder*, edición y traducción de Julia Varela y Fernando Álvarez, Ediciones de la Piqueta, 1990.

sino querrán opinar y ser parte de la solución, habrán sido habilitados para esto.

La disciplina tiene como elemento consustancial la “norma” que establece el marco de actuación válido a la participación ciudadana. La norma está explícitamente expresada en manuales, metodologías, marcos legales, e implícitamente en “la cultura política” local. El cuerpo normativo define las virtudes, actitudes y prácticas de la participación constituyendo el régimen de saber-poder de este campo. Cuando la norma se subjetiva contribuye a definir “las virtudes ciudadanas”, y se expresa en mecanismos de autocontrol o sujeción individual. Ya no será necesario el uso de la fuerza o de mecanismos de represión.

La implementación de planes estratégicos locales, constituye precisamente la aplicación de un sistema normativo conformado por herramientas, instrumentos, prácticas y disposiciones legales, así como el fomento de actitudes de cultura política, que direccionan la participación. Las metodologías desarrolladas por las tres instituciones (AME, IULA y CONAMU) condujeron las diversas voluntades a la construcción colectiva de un “mapa de ruta” como instrumento de gobierno local. El plan del cantón Salcedo, refleja el nivel de efectividad de la aplicación normativa.

El proceso tuvo una duración aproximada de 16 meses, durante los cuales, los diversos actores locales, aprendieron a mirar e intervenir en su entorno así como a juzgarse y exigirse a sí mismos. Un promedio de 9 mesas de concertación funcionaron mediante reuniones semanales. Se realizaron talleres barriales, comunales, parroquiales y sesiones permanentes de trabajo con los funcionarios municipales y los equipos técnicos de las instituciones. Esta intensa agenda significó la aplicación de distintas técnicas que condujeron a:

- El acuerdo de voluntades entre autoridades municipales e instituciones de apoyo.
- El diagnóstico de la institución municipal en varios campos (administrativo, financiero, gestión)
- La convocatoria e instalación de la asamblea ciudadana.
- La conformación de mesas de concertación por temas de interés de acuerdo a la realidad del cantón: salud, educación, infraestructura, turismo, agropecuaria, etc.
- La conformación de un Comité Cívico integrado por autoridades y representantes populares designados en asamblea.
- La elaboración de diagnósticos sectoriales, barriales y parroquiales.
- El establecimiento de objetivos estratégicos sectoriales.
- La concertación de prioridades para la definición de políticas y proyectos.
- La definición presupuestaria.
- La definición de estrategias de participación comunitaria y alianzas interinstitucionales.
- La implementación de sistemas de evaluación, contraloría social y rendición de cuentas.

- La formalización del plan como instrumento obligatorio de gobierno mediante ordenanzas, reglamentos y convenios.

En cada uno de los pasos mencionados, especialmente los que buscaron mayor participación sin discriminación por sexo, la actuación de hombres y mujeres fue distinta, por ejemplo, la tendencia de la presencia mayoritaria de varones continuó. Si los resultados de un régimen disciplinario se expresan en el “*contacto entre las tecnologías de dominación de los demás y las referidas a uno mismo*” (Foucault), el dispositivo de género es el que condiciona los efectos diferentes sobre unos y otras, es decir, en este caso se trata de la sinergia entre los mecanismos de autoexclusión femenina y el control social hacia las mujeres.

Ubicar la racionalidad de este mecanismo, así como las tensiones que produce en l@s actores sociales, es el objeto del cuarto capítulo de este trabajo. El énfasis está en los procedimientos, los discursos generalizados o dominantes y los efectos de la participación política. En la parte final se exploran los factores que hacen posible la participación femenina y los costos de esta participación en sus vidas, desde tres entradas:

- **Los patrones normalizados de género.**

La participación como puente que traslada los discursos generalizados sobre el deber ser mujer a la esfera pública. En este sentido se analiza cómo las responsabilidades domésticas no solo se confunden con la participación política, en tanto subsisten nociones que asocian a las mujeres con la casa. ¿Qué ha significado para las mujeres la ampliación de su espacio de acción? Para las mujeres de Salcedo, el escenario único ya no sería el privado, ni sus únicas responsabilidades las domésticas y el cuidado de los hijos, pero ¿cuáles son los efectos sobre sus vidas y su espacio familiar?

“Las niñas que nacen hoy serán educadas como mujeres domésticas y públicas, madresposas-ciudadanas.”³⁶

Esto significa doble vida, no solo doble jornada, doble espacios y tiempos. Según Lagarde, las mujeres se dan maneras para unificar las dos esferas en su vida diaria. En procesos como el citado no sólo son asimiladas a los mecanismos formales de participación política sino que, además, deben reordenar su mundo privado que ha sido tocado.

- **Los papeles políticos de las mujeres.**

Si las mujeres llegan a acceder a los espacios públicos de interlocución e incluso a escaños políticos, esto no garantizaría, según las autoras feministas, que ocupen igual posición de poder que los hombres pues la cultura política tradicional les ubica en papeles secundarios, subsidiarios o de respaldo a los varones. Grandes mujeres detrás de grandes hombres, el rol de las esposas abnegadas contribuyendo a las carreras públicas de esposos, es casi una

³⁶ LAGARDE, Marcela; “El Proceso de Construcción Identitaria en las Mujeres Latinoamericanas”, en *Memoria del Simposio: El abordaje de género en América Latina y su incidencia en los cambios sociopolíticos*. 49 Congreso Internacional de Americanistas. CEIME, Abya-Yala. 1998

institución de la cultura política local y aporta un valor agregado, en cuanto cara social y humana, de los líderes masculinos³⁷.

Las mujeres en puestos secundarios y de apoyo a los varones en cumplimiento de su misión naturalizada de trabajar por los otros³⁸. Ya no son las primeras damas, son las mujeres de partidos que sirvieron el café, pegaron propaganda y hasta “retocaron” los discursos de sus compañeros. Son las concejales que teniendo la más alta votación, se pelearon por la vicealcaldía, o son las esposas de los líderes comunitarios que asisten a las reuniones en representación de sus cónyuges para evitar las “multas” por inasistencia.

Vulgarmente se dice que las mujeres por entrar tardíamente al espacio político formal, tienen menos capacidad y experiencia para el desempeño de las funciones propias de este campo. Frente a esto las mujeres se inclinarían a adoptar patrones de comportamiento y atributos considerados tradicionalmente masculinos, por ser eficaces y aceptados, antes que imponer maneras heterodoxas. Marcela Lagarde llama *androginia del poder* a la fachada que deben asumir las mujeres para el ejercicio de cargos públicos, dejando de lado lo que se entiende como típicamente femenino, para estar de acuerdo con el estereotipo oficial. Los assembleístas, diputados o ministros, jamás han suspendido una sesión por ser hora de servir la cena. La androginia social de las mujeres, como las actividades, formas de comportamiento, actitudes, lenguajes, cambios corporales, manejo de espacios, saberes específicos, formas de conciencia civil y política para vivir e intervenir en la polis, de acuerdo con los estereotipos masculinos, da como resultado una mixtura aceptable a la cultura política.

Esto representa una doble vida, un doble espacio para las mujeres según Lagarde, que se divide entre el traje sastre y la peluquería, entre las sesiones que se prolongan hasta altas horas en la noche y el celular para controlar si los hijos están en casa, entre el “chupe” de inauguración de obras y el qué dirán por haberse pasado de tragos.

Los elementos antes mencionados me remitirán al análisis de las maneras que asumen las mujeres en su interacción con los otros ciudadanos y las autoridades del gobierno local municipal. ¿Cuál fue su lenguaje corporal? ¿Cuál la *fachada* con la que se cubrieron para estar a tono con las situaciones y espacios de participación política?

- **Los asuntos de las mujeres en la agenda pública**

El feminismo de la diferencia ha puesto en evidencia que la cultura política tradicional asume como intereses fundamentales de las mujeres los relacionados con el mundo cotidiano, concepción que traslada el binomio inseparable madre-hijo del mundo doméstico al público, es así que la tendencia de mujeres “asumiendo” políticamente temas relacionados con sus roles

³⁷ GENOVESE, Michael; Prólogo a *Mujeres Líderes en Política. Modelos y Prospectiva*. Narcea ediciones, Madrid 1997.

³⁸ LAGARDE, Marcela, *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas, locas*. Universidad Autónoma Nacional de México. Colección Posgrado, n. 8, 1993.

tradicionales de género: educación, salud, desarrollo infantil entre otros, se explica. Los patronatos municipales a cargo de la primera dama, o las mesas de concertación sobre juventud y adolescencia, familia, comunidad, así como las comisiones de Concejales sobre educación, deporte y cultura son ejemplos paradigmáticos.

Para el feminismo de la diferencia y las feministas culturalistas latinoamericanas, las políticas que apuntan a las mujeres como madre esposas y trabajadoras voluntarias en beneficios de las familias y la comunidad, es una respuesta a valores morales inherentes a las mujeres, algunos de los cuales derivan de la "*experiencia primordial maternal*". Estos valores femeninos encarnarían el espíritu de un tipo de políticas ciudadanas que reforzarán la concepción de opuestos binarios de género.³⁹

Mujeres como madres de los hijos de la patria, que por tanto deben asumir el peso de la crisis, administrando la pobreza. El bono solidario, la propuesta del bono educativo, la maternidad gratuita, entre otras, son políticas que con criterios de economía doméstica, accionan la responsabilidad de las mujeres, convirtiéndolas en garantes de la supervivencia de los pueblos. La deuda social es pagada por las madres. Desde esta perspectiva, temas de infraestructura, economía, ordenamiento territorial, etc., no interesarían a las mujeres. Parte de este estudio indagará el contenido de la agenda propuesta por las mujeres y los temas aceptados en el marco de la construcción colectiva del proyecto de desarrollo local de Salcedo.

En suma, con el marco teórico propuesto, la pretensión es reconstruir con una mirada de género el recorrido de la participación ciudadana de las mujeres, que se inicia con las críticas feministas a la democracia y se hace carne en las personas, en los hombres y mujeres localizados, para observar los modos de operación de las mujeres ciudadanas y autoridades locales. Cómo fluyen e interactúan en la arena pública, cómo se relacionan con los sistemas de gobierno local, la eficacia de sus acciones y los costos en sus vidas personales. El caso de Salcedo se presta para ilustrar estas cuestiones y desenvolver la madeja de la participación femenina.

³⁹ MOLYNEUX, Maxine. "*Debates sobre comunitarismo, moralidad y políticas de identidad*", en ISIS Internacional 1997. Ediciones de las mujeres N. 25

CAPITULO II

PLANEACION: DE LA MILICIA A LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES.

En el primer capítulo abordamos, en primer lugar, la crítica feminista a las nociones de espacio público, principio de igualdad y ciudadanía. En segundo lugar se colocaron los argumentos que permiten analizar la participación como un régimen disciplinario cuya eficacia puede establecerse a partir de los mecanismos y efectos sobre l@s ciudadan@s, hombres y mujeres .

Señalados los antecedentes teóricos, en este capítulo trataremos la planeación estratégica participativa como “puente” que configura en escenarios locales reales espacios públicos heterogéneos, donde se destaca la irrupción de las mujeres y sus demandas en razón de la adscripción social de género lo que denota el ejercicio de una ciudadanía diferenciada. En función de cumplir este cometido se parte de una breve reseña histórica sobre la constitución y reconstitución del municipio como principal ente de gobierno local. Seguidamente se enfoca el cambio de escala de la planificación -desde lo nacional a lo local- así como los elementos que estarían configurando una ruptura en el paradigma de la planificación comprensiva y adoptando una mirada estratégica participativa. Finalmente se justifica la incorporación de los asuntos de género en el ámbito de la planificación estratégica y se hace un análisis sobre las experiencias municipales que han incorporado género en el país.

De cómo lo pequeño vuelve a ser bello.

El fortalecimiento de los gobiernos locales municipales es un fenómeno reciente en América Latina en comparación con EE.UU.⁴⁰ o Europa, pues hasta mediados de la década del 70 e inicios de los 80 los alcaldes tenían escasos poderes —excepción hecha con los de las grandes ciudades por su mayor capacidad de presión o por ser sede de la capital del país—. Hasta antes de estas décadas en muchos países de A. L. se vivían dictaduras en las cuales las autoridades locales eran designadas a dedo, paralelamente el fortalecimiento del Estado Nación y su proceso de desconcentración parece haber restado capacidad de incidencia y desarrollo de los gobiernos locales.

Con el retomo a la democracia, los proyectos nacionales incluyeron reformas para prevenir que episodios similares sucedan en el futuro. Como parte de ellas se establecieron elecciones populares de las autoridades locales, cantonales y provinciales además de la implementación de planes regionales orientados a promover polos alternativos de desarrollo. De forma concomitante en Ecuador se da paso a la elección de autoridades de gobierno local y también se llevan a cabo planes de desarrollo regional para desconcentrar el excesivo poder

⁴⁰ En EE.UU desde la década de los 60 hay precursores de iniciativas de desarrollo local en las Community Development Corporations (Fundación Ford, 1973). En Europa a través de la Commission of the European Communities, 1985-1986 (Bassand)

económico y político de las grandes ciudades y atacar las desigualdades regionales. Un ejemplo de ello fue la creación del Centro de Reconversión Económica del Austro⁴¹.

De forma paralela a lo que se vivía en Latinoamérica -retorno a la democracia-, aunque de forma incipiente, también maduraba el movimiento de mujeres. Chile, Paraguay, Argentina y Brasil ya veían a agrupaciones feministas participar activamente en las luchas por la abolición de las dictaduras y desarrollar respuestas de cara a temas como el de la ciudadanía, participación o democracia.

Actualmente en Ecuador conviven dos sistemas de gobierno, el dependiente y el autónomo. El primero se desconcentra hacia los niveles intermedios mediante la Gobernación cuya autoridad es designada desde el poder Ejecutivo y llega hasta los niveles cantonales y parroquiales mediante la Jefatura y Tenencia política. Por su parte instancias como el Concejo Provincial liderados por el Prefecto, el Cantonal liderado por el Alcalde y las Juntas Parroquiales son parte del régimen seccional autónomo de gobierno, lo que significa que sus representantes son electos popularmente. La existencia paralela de estos dos sistemas ha llevado a más de un problema fruto de la superposición de funciones, del protagonismo político o el manejo de recursos económicos. A nivel micro por ejemplo, pese a que la Ley de Funcionamiento de las Juntas Parroquiales transfirió de los Tenientes Políticos designados por los gobernadores, algunas de sus funciones a l@s presidentes de la Junta Parroquial que fueron elect@s por primera vez en el año 2000, en la práctica los primeros aún siguen siendo nombrados y ejerciendo funciones. En este escenario dual, se ha dado la participación política de las mujeres que ha pasado desde espacios informales y no gubernamentales -comités barriales, juntas de agua, organizaciones comunitarias- a las esferas de gobierno seccional, teniendo más éxito en el autónomo gracias a la aplicación de la ley de cuotas pues en los cargos de designación del régimen dependiente son contados los casos de mujeres como gobernadoras o jefas políticas.

En general se considera que los procesos de desarrollo local en América Latina, se dieron a la luz de tres tipos de políticas: a) una impulsada por asignación central, "desde arriba"; b) otra impulsada por la empresa privada en función de las reglas del libre mercado; y c) la impulsada por l@s actor@s locales, "desde abajo". En nuestro país, pese a que ya se han definido los cuerpos legales necesarios para formalizar el proceso de descentralización y han sido creados organismos como el Consejo Nacional de Modernización, la transferencia de competencias, recursos y funciones desde el régimen central hacia los municipios es lenta e incipiente. Sin embargo -y mientras el proceso de asignación central impulsado "desde arriba" es lento y poco claro- un puñado de municipalidades y otros actores locales como las organizaciones no gubernamentales, universidades y empresa privada han dado los primeros pasos en búsqueda de independencia con los niveles centrales para fortalecer su capacidad de autogestión, ya sea mediante el concurso de l@s distint@s

⁴¹ Más conocido por sus siglas: CREA, que fue fundado en 1958.

actor@s sociales y/o mediante el fomento de la economía local, ejemplo de esto es el establecimiento de zonas francas en Manta, Cuenca y Guayaquil.

Este es un proceso que se podría llamar de revitalización municipalista, en el que ha jugado un papel importante iniciativas como la del Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales – IULA– y el Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales –CELCADEL– que, a partir de 1993, desarrollaron un fuerte proceso de fortalecimiento de los municipios mediante capacitación y asistencia técnica para cualificar la gestión local, fomentar una cultura cívica de participación, establecer alianzas con organismos internacionales y coordinación con el sector público y la empresa privada. Es precisamente en el marco de esta experiencia que se incorpora la planificación como instrumento para gobiernos más eficientes y democráticos. Los primeros cantones en los que se pone en práctica la planificación estratégica fueron promovidos por AME-IULA en Buena Fe en 1993 y en 1995 en Baños de Agua Santa.

Hoy destacan en este escenario el Grupo Democracia y Desarrollo Local constituido por Ciudad, Terranova, IEE, Sendas, Red Cántaro, Riad que han intervenido en municipios con población mayoritariamente indígena y autoridades indígenas: Guamote, Cotacachi, Saquisilí, Suscal. Ciudad, OFIS, CARE, ACJ, PGU/ HABITAT/PNUD, han desarrollado procesos de planificación en Quito, Guayaquil, Chone, Machala, Riobamba, Santo Domingo. En la costa destacan , CEPAM y Yerba Buena con procesos en Santa Elena, Puerto López y Portoviejo. La fundación Mujer y Familia Andina en los municipios de Cumandá y Esmeraldas. Las agencias de cooperación internacionales también han incursionado en procesos de planificación local: OXFAM en el Oro, Esmeraldas, OPS y UNICEF en el Tena y Sucumbíos, la GTZ con la experiencia del Gran Sumaco y Archidona, y el Servicio Holandés de Cooperación–SNV en la zona fronteriza de Loja y Zamora⁴².

Por otra parte, algunas universidades llevan a cabo programas de formación que incluyen la planificación estratégica como un elemento para el desarrollo de capacidades de los actores locales entre los que destacan los programas de la Universidad de Cuenca: PYDLOS y ACORDES, el IERCE de la Universidad Católica de Cuenca, el diplomado de Desarrollo para la Gestión Local de la Universidad Salesiana de Quito, la Maestría de Desarrollo Local de la Universidad Andina Simón Bolívar en Quito, el diploma en Desarrollo Local de la Universidad de las Américas en Quito, FLACSO, también en Quito, y el Programa de Planificación Urbana de la Universidad Católica de Guayaquil, entre otros. Adicionalmente, y como un proceso promovido por los pueblos y nacionalidades indígenas, se ha implementado el Proyecto de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas –Prodepine– ejecutado por el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador –CODENPE–, que ha implementado un conjunto de acciones como procesos de planificación estratégica participativa y que en 11 casos ha involucrado a municipalidades

⁴² Fuente: VALENCIA, Hernán, Documento para Discusión de la Primera Esquina Regional sobre Desarrollo Local. Capacidad 21 PNUD, Ecuador 2000.

con autoridades indígenas a su cabeza, siendo Otavalo uno de los casos más relevantes.

En la década de los 90 IULA/CELCADEL implementó un proyecto denominado **Mujer, Municipio y Desarrollo Local** auspiciado por la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sur América –RHUDO/SA– conjuntamente con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Regional –AID– cuya coordinación funcionó en Quito a cargo de la Socióloga María Arboleda y que marca el inicio de la incorporación de los asuntos de género en los gobiernos locales. Este proyecto promovió el liderazgo de mujeres como autoridades municipales mediante la capacitación y el intercambio de experiencias, fomentó los estudios y diagnósticos que arrojaron importantes aportes para la constitución democrática integradora de los gobiernos locales y produjo un conjunto de herramientas que habrían de incorporarse en los procesos de planificación.⁴³

En 1993 otro hecho marca el interés que las mujeres tenían en ese entonces por acceder y transformar los gobiernos locales. Un pequeño grupo de mujeres que habían alcanzado una alcaldía y algunas concejalías constituyeron la Asociación de Mujeres Municipalistas –AMUME– en la ciudad austral de Azogues y con la coordinación de la Concejala Julieta Jaramillo de la misma ciudad. Para ese entonces el porcentaje de representación de las mujeres elegidas a nivel nacional era de apenas el 4%, que cuatro años más tarde se duplicó al 8% –1996–. Este organismo actualmente tiene alrededor de 200 asociadas y realiza un conjunto de actividades: capacitación a sus asociadas, respaldo en caso de sufrir discriminación, violencias o acoso, publicar y difundir experiencias innovadoras promovidas por mujeres, entre otras.

La Planificación Estratégica como una práctica de empoderamiento.

La Planificación Estratégica como disciplina organizadora de los procesos de desarrollo municipal no es algo tan nuevo. Su origen está asociado al desarrollo de estrategias militares que posteriormente fueron adaptadas para el mejoramiento competitivo de las empresas privadas y que hoy son implementadas en contextos de regímenes seccionales de gobierno.

El término estrategia, viene del griego *strategos* que quiere decir general del ejército con el papel de organizar las tácticas que utilizaban las tropas de cada una de las tribus de la antigua Grecia. Los aspectos centrales sobre los que se ocupaban estos estrategias bélicos eran el establecimiento de formaciones y ubicaciones más ventajosas para enfrentar a los oponentes o la detección de los puntos débiles del enemigo. De cómo se trasladaron algunas nociones estratégicas a la planificación empresarial se tienen los primeros registros en 1920 cuando la Escuela de Administración de Harvard formuló un modelo basado en la estructura y política organizacional. A finales de 1950 ya se

⁴³ En la serie Cuadernos de Desarrollo Local, seis números fueron dedicados a difundir los resultados que el proyecto fue generando. Adicionalmente una publicación coeditada con ISIS Internacional publicada en Santiago de Chile fue dedicada al tema de género y desarrollo local. ANDERSON, Jeanine, "Mujeres y Municipios", en *El espacio posible. Mujeres en el poder local*, Ediciones de las Mujeres n. 19. IULA/CELCADEL-ISIS. 1993.

cuenta con un paquete de criterios y herramientas en torno a los mecanismos para incorporarse y competir en el mercado y las previsiones a tomarse en un escenario de crecimiento industrial acelerado así como la definición y neutralización de los riesgos que constituyeron el llamado **modelo portafolio**.

A finales de los 60 la planificación estratégica empresarial es la herramienta fundamental de la empresa privada donde se ha incluido, junto a su enfoque de competencia, el interés por la satisfacción al cliente. Ya no se trata solamente de competir entre rivales para satisfacer sus intereses, sino de pensar en terceros ausentes en el campo de batalla: l@s consumidor@s. En la actualidad, la planificación estratégica es un mecanismo indispensable para el *management* del siglo XXI, y constituye uno de los pilares básicos de lo que Peter Senge⁴⁴ ha denominado **la quinta disciplina**, o la teoría de las organizaciones inteligentes.

Los primeros indicios de planificación estratégica en ámbitos de gobierno se encuentran también en Norte América, a mediados de 1980, cuando el presidente de la Corporación Ford y el secretario de la Defensa de los EE. UU., Robert MacNamara, formularon conjuntamente un sistema de planificación ⁴⁵. Brasil es, por su parte, el primer país en Sur América que incluye la planificación estratégica a nivel de gobiernos federales y a partir de su experiencia distintos países, incluido el nuestro, la han asumido. Para el efecto, la Asociación de Municipalidades del Ecuador –AME– cuenta con un programa de asistencia técnica y capacitación que ha contribuido a la planificación de sinnúmero de cantones hasta el 2002. Algunos municipios, como el de Quito, cuentan con organismos de capacitación propios cuyos objetivos centrales apuntan a la planificación estratégica, (un ejemplo es el Instituto de Capacitación del Municipio de Quito–ICAM.)

A la par que se han fortalecido los gobiernos locales, particularmente el municipal, se han debilitado las estrategias de planificación nacional. Las iniciativas locales, que con frecuencia son consideradas como disgregantes por planificadores nacionales cuyo norte es siempre la uniformidad, se han revalorizado. Tanto los analistas de la planificación cuanto los propios planificadores argumentan que el cambio en la escala de la planificación obedece, entre otros factores, a: la poca utilidad de la planificación nacional (su fracaso) para dar respuesta a los distintos problemas que enfrentan los gobiernos locales; la mirada macro y largoplacista de la planificación nacional que invisibiliza la diversidad y homogeniza metas y plazos sin tomar en cuenta la urgencia o gravedad de problemas locales; la tradición municipalista que ha subsistido como régimen seccional frente al régimen dependiente central; la emergencia de nuevos actores sociales demandantes de derechos vinculados a lo cotidiano, entre los que figuran los movimientos de mujeres, indígenas,

⁴⁴ Peter Senge es Director del Centro de Aprendizaje Organizacional de la Sloan School of Management del MIT. Es socio fundador de Innovation Associates en Boston y autor de *La Quinta Disciplina* (Ed. Granican 1995)

⁴⁵ BURGWAL, Gerrit y CUÉLLAR, Juan C., *Planificación estratégica y operativa aplicada a gobiernos locales*. Manual de Facilitación. Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo/SNV, Abya-Yala, Quito, 1999.

barrios; los éxitos demostrados en experiencias de ciudades europeas y norteamericanas en la regulación de temas que permiten una mejor convivencia cotidiana así como el mejoramiento en la calidad de los servicios públicos.

El cambio en la escala de la planificación implica también la modificación en el contenido y la orientación de esta disciplina, desde una más comprensiva y positivista hacia otra más estratégica. La planificación, tal como fue entendida por pensadores modernos, representaba el legado de la ilustración en tanto se basaba en conceptos de la ingeniería social de Comte y Saint Simon quienes aplicaban métodos positivistas para el estudio y control de las conductas humanas⁴⁶. Los planificadores aparecían neutrales, investidos de incuestionable capacidad técnica y perspectiva racional. Para algunos tratadistas, este cambio tiene que ver con la irrupción de teorías posmodernas que cuestionan los macro discursos y modelos rígidos de la modernidad aplicados independientemente de los contextos o las culturas; atacan las estrategias centralistas que se implementan desde *arriba* y el énfasis economicista que tuvo este tipo de planificación y proponen valorar lo local, la diversidad de actores, la construcción de consensos *desde abajo*, la utilización de instrumentos y criterios georeferenciados y un rol facilitador del Gobierno local para la articulación de iniciativas y esfuerzos de los distintos actores locales.

La Planificación Estratégica representa, entonces, la ruptura del paradigma moderno de planificación. La nueva forma está concebida como una iniciativa socio-gubernamental donde ya no se trata de regular la conducta humana para imponer una verdad sino de reconocer los distintos intereses de l@s actor@s locales para construir consensos que favorezcan el desarrollo de proyectos colectivos. Desde esta perspectiva, la o el planificador además de la capacidad técnica y conocimientos en distintos insumos y herramientas de planificación deberá ser un *mediador* con capacidad para lograr articulaciones, fomentar alianzas y facilitar procesos de concertación.

Pese a las argumentaciones posmodernas con autores como Healey, Friedman, De Mattos, Dear, entre otros.⁴⁷, como se verá en los siguientes capítulos la planificación estratégica participativa, al igual que la central, confluyen en el valor esencial del método y en un fin último: la articulación de un Plan, sea este resultado de la concertación ciudadana o de cálculos tecnocráticos.

Del discurso posmoderno me parecen rescatables 5 elementos que directamente se relacionan con el objeto de esta tesis:

- La planificación es vista como un proceso comunicativo, donde el debate visibiliza la variedad de grupos con sus intereses particulares; crea

⁴⁶ AGUILAR-ROBLEDO, Miguel, *El debate modernidad/posmodernidad y la renovación del discurso de la planificación*. Revista Interamericana de Planificación n. 113, SIAP, México, 1997.

⁴⁷ De Mattos, C.a. *La descentralización. ¿nueva panacea para impulsar el desarrollo local?* (1990); Friedman, J. *Empowerment. The politics of Alternative development*. (1992); Healey, P. *Planning through debate. The communicative turn in planning theory* (1992); Dear, M. *Posmodernism and planning* (1986).

comunidades discursivas y las enfrenta al desafío de la cooperación y articulación. La planificación es inventada colectivamente.

- La planificación, como un proceso de desarrollo de los potenciales de las organizaciones y grupos locales, no da poder sino lo genera .
- La planificación como un proceso de aprendizaje social que permite a la sociedad civil frenar los desmanes del mercado y el Estado. Transfiere capacidades e instrumentos que permiten negociar en mejores condiciones así como desarrollar propuestas de desarrollo por y para los grupos marginados .
- La planificación como el proceso que coloca a los gobiernos locales en el rol de facilitadores del desarrollo municipalmente orientado, donde los distintos actores de la sociedad civil y la empresa privada deben concertar proyectos de beneficio particular y colectivo. Así, el Estado promueve iniciativas y no las frena.
- La planificación participativa es una herramienta reguladora y redistribuidora de la riqueza y bienestar, dadas las inequidades socio económicas, étnicas y de género que persisten en países como el Ecuador.
- Con esta nueva concepción de planificación es que el pensamiento feminista ha desarrollado los fundamentos pertinentes para incorporar el enfoque de género, en tanto ve una oportunidad para el empoderamiento de las mujeres como sujetos políticos y como ciudadanas. *“Lo que se buscaría es que la relación de los gobiernos locales con las mujeres (y con los grupos sociales locales en general) contribuya a su fortalecimiento como sujetos políticos –lo que se denomina empoderamiento–.”*⁴⁸

Más razones que reflexiones.

Alejados de los debates académicos sobre la planificación, quienes la llevaron a la práctica argumentan tres grandes razones para aplicarla: a) la escala micro de los problemas y las necesidades particulares de cada municipio. La falta de eficacia del gobierno central en la solución de problemas particulares de cada cantón ha conducido a que un número cada vez mayor de cantones del país incorporen la planificación como medida para superar debilidades técnicas por la carencia de recursos humanos y conocimientos para encarar sus problemas; b) la demanda de participación ciudadana de distintos actores sociales con lo cual se apuesta a cerrar la distancia entre las autoridades como cabezas de la planificación. Este proceso es de reciente incorporación en el Ecuador sin que, hasta la fecha, se cuenten con más de 50 experiencias de planificación participativa de las cuales la mayoría corresponden a cantones de la sierra. La pertinencia de la planificación local radica en la escala en que se generan y analiza la información y porque se construye con los actores interesados en integrar sus iniciativas en estrategias comunes al conjunto de la sociedad local⁴⁹; y c) la necesidad de redistribución del poder económico y político desde los polos de desarrollo hacia la periferia, es decir, el ataque a las desigualdades existentes entre los distintos cantones. De los tres argumentos, el tercero parece ser el más fuerte motivador de las autoridades locales que ven en la planificación la posibilidad de encontrar e impulsar la vocación

⁴⁸ Los Gobiernos Locales desde Una mirada de género. Op. Cit. Pag 11.

⁴⁹ El Desarrollo Local un desafío Contemporáneo. Op. Cit. Pags. 21-30.

productiva de los cantones para el desarrollo económico y la generación de riqueza.⁵⁰

Desde esta perspectiva, la planificación estratégica local se habría convertido en el instrumento para afectar algunas desigualdades pues hace énfasis en mejorar la posición del municipio para que adquiera competitividad en relación a los otros cantones. Al mismo tiempo propone procesos de desarrollo que integren el ámbito urbano con el rural fomentando actitudes cívicas que cambien la cultura política clientelar, jerárquica y excluyente.

Según Darquea, los planes estratégicos a diferencia de la tradicional planificación urbana, sesgada hacia los aspectos físicos de las ciudades, incluyen cuatro grandes propósitos: a) promover el desarrollo económico y la competitividad local y regional; b) reducir los desequilibrios sociales y territoriales; c) garantizar la sustentabilidad ambiental del desarrollo; y d) democratizar la administración del gobierno local incorporando la participación ciudadana en la gestión de lo público.⁵¹

En la declaratoria de voluntad conjunta expresada en los convenios de cooperación entre AME, IULA, CONAMU y la I. Municipalidad de Salcedo se establece que: "...cuatro problemas debemos enfrentar: a) POBREZA, con sus distintas secuelas: desnutrición, mortalidad materno infantil, analfabetismo, violencia, delincuencia, insalubridad, inaccesibilidad a servicios básicos y vivienda, deterioro ambiental entre otros; b) INEQUIDAD SOCIAL, expresada en las brechas cada vez mayores entre ric@s y pobres, ciudadanos y campesin@s, hombres y mujeres; c) INEFICACIA e INEFICIENCIA en la gestión pública central y local, que provocaba despilfarro de recursos humanos y financieros, duplicidad de funciones, burocracia, baja calidad y cobertura de servicios; d) FRAGILIDAD DEMOCRATICA, expresada por la persistencia de procesos paternalistas, autoritarios, clientelares y populistas, donde el ejercicio ciudadano esta limitado al derecho al voto y el goce de derechos establecido como privilegios para un@s poc@s."⁵²

⁵⁰ Los siguientes fragmentos, el primero una parte del discurso del Alcalde de Salcedo y el segundo extracto de una entrevista con uno de los concejales, ilustran algunos de los argumentos que llevaron a Salcedo a la Planeación Estratégica "...En consecuencia a la comunidad Salcedense se le ha brindado libertad para impulsar su crecimiento aprovechando y optimizando sus propios recursos para aportar a la consolidación de una democracia no dependiente, porque todos los sectores de nuestra sociedad han participado y han tomado decisiones al estructurar bases sólidas en una planificación participativa" ... "Sabíamos que el potencial económico de Salcedo está en las actividades agropecuarias, pero gracias a la reflexión provocada en la elaboración del Plan estratégico sabemos que esta vocación por si sola no va a garantizar el mejoramiento de ingresos de la población: requerimos un mercado mayorista con mayor capacidad y mejor acceso. necesitamos diversificar la producción y encontrar canales de comercialización que evite los intermediarios de Quito y Ambato y necesitamos que los grandes floricultores sean contribuyentes locales...esta ha sido la mejor contribución que ha hecho la planificación."

⁵¹ DARQUEA, Gonzalo. *Planeación Estratégica Municipal*. Proyecto SACDEL: ediciones IULA/CELCADEL, Quito, 2000.

⁵² Convenio tripartito firmado en agosto de 1998 entre IULA-AME-CONAMU y la I. Municipalidad de Salcedo.

De la argumentación precedente queda claro que el espíritu de la PEP⁵³ busca mejorar los niveles de eficacia y democracia de la gestión pública. Eficacia en tanto pone en manos de los actores locales instrumentos y herramientas orientadas a ganar competitividad económica y mejorar la prestación de servicios. Democracia en tanto incorpora la participación ciudadana como base para la construcción de consensos y proyectos; es este último esfuerzo el que interesa a este estudio en tanto acciona la participación de los actores locales, particularmente de las mujeres.

Efectos y afectos de la Planeación Estratégica Participativa.

Con la incorporación de la planificación estratégica se modifica sustancialmente la orientación y prácticas de la municipalidad como instancia de gobierno así como las actitudes ciudadanas de hombres y mujeres. En este cambio de escenario tres aspectos han permitido la incorporación de la perspectiva de género:

1.- El municipio no abandona su rol tradicional de prestador de servicios y ejecutor de obras públicas pero asume nuevas competencias en respuesta a las demandas ciudadanas: combate a la pobreza, conservación ambiental, promoción de la cultura e identidad local, seguridad ciudadana, equidad de género, promoción de los derechos de l@s niñ@s, educación, salud, desarrollo económico, entre otros. La asimilación de nuevos temas a la gestión municipal no es más que la recuperación de la vocación que tuvieron los municipios en sus orígenes sustituida por distintas dependencias del régimen central ocupadas paulatinamente, de distintos aspectos que originalmente correspondían a los gobiernos locales. El fortalecimiento del gobierno central significó entonces el estancamiento de los gobiernos seccionales que terminaron ocupándose casi solo de la infraestructura física, el ordenamiento territorial y la dotación de unos pocos servicios públicos.

Desde su origen, el municipio fue el encargado de satisfacer todas o la mayoría de necesidades de sus pobladores por lo que, hasta el día de hoy, subsisten en algunos cantones ecuatorianos centros educativos municipales, camales, cementerios, hogares para huérfanos y ancianos, centros de salud, canchas deportivas, etc..

“Los cabildos americanos heredaron las mismas tareas y atribuciones de los cabildos castellanos: ser juzgados de primera instancia, vigilar la provisión de bienes y servicios a los habitantes de la ciudad, resolver las disputas internas de la comunidad, cobrar impuestos, llevar registros sobre compraventa de inmuebles, asignar tierras, supervisar la construcción de las casas y edificios de la nueva población, perseguir los delitos públicos, velar por la salud física y espiritual de los ciudadanos, normar por ordenanza los asuntos concernientes al trabajo de los indios, la tributación, el uso de aguas, la prevención de incendios, la organización espacial y el ornato de la ciudad, que incluían cuestiones tales como el reparto de solares a nuevos vecinos o a comunidades

⁵³ Las siglas PEP significan Planificación Estratégica Participativa.

religiosas, la construcción de obras públicas (calzadas, puentes, piletas) la reparación de edificios, etc".⁵⁴

La actual Ley de Régimen Municipal confiere al gobierno municipal amplias atribuciones para regular casi todos los aspectos del convivir ciudadano excepto temas tales como seguridad nacional; estipulación y recaudación de impuestos; asuntos de política internacional, que han sido reservados para competencia exclusiva del régimen central.

Si tomamos como referencia el Informe de Naciones Unidas de 1992 que define al desarrollo humano como el proceso por el cual se amplían la gama de opciones de las personas brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo; abarcando el espectro total de opciones humanas desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas, encontramos que los gobiernos locales enfrentan el desafío de ampliar sus competencias para satisfacer el gran abanico de demandas, parte de las cuales se desprenden de la atención específica a las mujeres. Algunos municipios ecuatorianos (como Otavalo, Tena, Cayambe, Riobamba, Santa Elena y Salcedo, Quito, Cuenca, entre otros) han incluido programas municipales a favor de las mujeres entre los cuales destacan la promoción y atención a la violencia intrafamiliar. Al parecer, el enfoque de género que promueve una visión más crítica y por ende más completa de la realidad, está contribuyendo a la configuración del actual paradigma de gestión municipal en cuyo centro se colocan nociones como las de desarrollo humano que ponen al bienestar de las personas como finalidad y no se agotan en la satisfacción de necesidades materiales pues consideran también las espirituales, emocionales o políticas.⁵⁵

El aporte de las planificadoras feministas ha sido ampliar el espectro de necesidades que los gobiernos locales deben satisfacer así como tomar en cuenta los particulares roles que hombres y mujeres desempeñan para que los programas locales den respuestas adecuadas, *"El reto pues para una gestión municipal de nuevo tipo sería lograr a la par que la atención efectiva a necesidades básicas de la población la transformación de relaciones sociales de subordinación de distinto tipo, la transformación de costumbres culturales arraigadas que limitan opciones de convivencia equitativa..."*⁵⁶. Como veremos más adelante, temas como la violencia intrafamiliar, atención de sectores vulnerables –como niños o ancianos–, la promoción y atención de la salud familiar, entre otros, han sido asumidos por los municipios como parte de la agenda propuesta por las mujeres ampliando así la misión de las municipalidades.

⁵⁴ NUÑEZ, Sánchez Jorge. 23-04-2000. Documento para Discusión de la Segunda Esquina Nacional sobre Juntas Parroquiales Rurales. Diálogo .PNUD Capacidad 21, 2000.

⁵⁵ Carolin Mooser desarrolló los conceptos de necesidades prácticas y estratégicas para diferenciar los aspectos básicos para la subsistencia humana como la alimentación o la vivienda de aquellos que contribuyen al fortalecimiento individual o colectivo de las personas como sujetos políticos, en esta categoría se incluyen aspectos como la participación política o el acceso a la información.

⁵⁶ Los Gobiernos Locales Desde Una Mirada de Género. Op. Cit. Pag 9.

2.-La planificación estratégica ha servido de puente para el fortalecimiento de la autonomía municipal⁵⁷ en tanto ha dotado de capacidades para la identificación de necesidades vía formulación de diagnósticos y elaboración de políticas orientadas a satisfacerlas; ha posibilitado llevar a la práctica las declaratorias de autogobierno que se han hecho explícitas en distintos cuerpos legales nacionales. El mejoramiento en la capacidad de gestión de los municipios les permite a estos liberarse de la dependencia técnica con el régimen central que hasta ahora ha desempeñado el rol de la planificación nacional a través de organismos como la desaparecida Junta Nacional de Planificación o el también extinto Consejo Nacional de Desarrollo –CONADE– o la posterior Secretaría Técnica del Frente Social. La actual Oficina de Planificación Nacional –ODEPLAN– desarrolla esfuerzos para habilitar a los municipios en planificación y manejo de información georeferenciada, con lo cual cada vez se hace más evidente que los gobiernos locales no deben esperar directrices desde “arriba”, sino implementar procesos de desarrollo desde sus propias realidades.

La autogestión local como meta tiene en su base el fortalecimiento de habilidades básicas entre las cuales sin duda está la planificación. Pero la autonomía tampoco es un tema nuevo generado al calor de los actuales procesos de descentralización. El primer Decreto Oficial, dictado en 1835 por la Convención Nacional de Ambato en la Presidencia de Vicente Rocafuerte, ya configuró un sistema municipal formado por Consejos Cantonales compuesto por ocho consejeros, un alguacil mayor, un procurador síndico y dos alcaldes, con atribuciones legislativas, con lo cual podían expedir ordenanzas aunque estas debían ser ratificadas por el ejecutivo. Esta capacidad es el germen de la autonomía municipal.

En la Constitución de 1906 se estableció la plena autonomía municipal en su artículo 114: *“Las Municipalidades, en el ejercicio de sus funciones privativas, serán absolutamente independientes de los otros poderes, pero sin contrariar en ningún caso las leyes generales del país; y sus miembros serán responsables por los abusos que cometan, colectiva o individualmente ante los jueces competentes respectivos”*. En la Constitución de 1967 la autonomía sufre un revés cuando en su artículo 245 se obliga a los Consejos Provinciales y Municipales a regirse al Plan General de Desarrollo, con lo cual la capacidad de planificación y ejecución municipal depende de directrices centrales⁵⁸

Las últimas reformas constitucionales de 1998 ratifican la autonomía como principio fundante de los gobiernos seccionales. En su art. 228 reza: *“Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas . Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras”*.

⁵⁷ BORJA, Jordi. *Descentralización y Participación Ciudadana*. Madrid, España: Instituto de Estudios de Administración Local. 1978

⁵⁸ Documento para Discusión de la Segunda Esquina Nacional sobre Juntas Parroquiales Rurales. Diálogo .PNUD Capacidad 21. Op. Cit. Pag. 33.