

MUJERES EN SU DERECHO

Configuración y contestación de las nuevas estatalidades locales desde la
participación de mujeres en busca de sus derechos

María Arboleda

--con aportes de Alejandra Santillana, Nancy Carrión, Lissete Coba,
Margarita Aguinaga, Stalin Herrera y Javier Rodríguez—

Quito, Octubre de 2009

IEE

PRIGEPP/FLACSO ARGENTINA

IDRC

INDICE

INTRODUCCION

1. REFLEXIONES DESDE LOS CASOS DE ESTUDIO

- 1.1- Los paisajes
- 1.2- Los remantes coloniales en las localidades estudiadas
- 1.3- La condición y el estatus de las mujeres afros e indígenas de las localidades
- 1.4- Proyectos locales de contestación de las subalternidades e inequidades y las mujeres

2. TENDENCIAS EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN

- 2. 1- La descentralización de facto
- 2. 2- La descentralización oficial o instrumental
- 2. 3- Las actoras y los procesos
- 2. 4- Apreciaciones generales

3. ESPACIOS ASAMBLEARIOS Y EMPODERAMIENTO DE LAS ACTORAS

- 3. 1- La Asamblea Cantonal de Mujeres de Cotacachi
- 3. 2- La Mesa de Mujeres de Esmeraldas
- 3. 3- El desarrollo local desde y para las mujeres: el caso de Nabón
- 3. 4- El Consejo de Mujeres CONMUJER de Cayambe

4. ERÓTICA LOCAL: POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS QUE FAVORECEN A LAS MUJERES

- 4. 1- Intervenciones municipales que contribuyen a garantizar derechos de las mujeres
- 4. 2- Políticas públicas en Cotacachi
- 4. 3- Políticas públicas en Esmeraldas
- 4. 4- Políticas públicas en Nabón
- 4. 5- Políticas públicas en Cayambe
- 4. 6 – La importancia de documentar los cambios y reflexionar sobre los límites de los procesos

5. LA TEMATIZACIÓN DE LAS MUJERES COMO ACTORAS Y SUJETAS

- 5. 1- Organización, presentación, representación y producción de hegemonías
- 5. 2- Producción de hegemonías y exclusiones
- 5. 3- La importancia de los derechos económico-sociales de las mujeres de las localidades
- 5. 4- La voz y el habla de las mujeres en sociedades monolingües

6. –PROBLEMATIZACIONES A LA CIUDADANÍA Y LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

- 6. 1- Acceso de las mujeres a los poderes locales
- 6. 2- Participación política de las mujeres y contextos de transformación social y cultural
- 6. 3- Contestaciones al anidamiento de las localidades

6. 4- Y...al anidamiento de las mujeres en la descentralización

Si, como afirma Rem Kollhaas, la politicidad de la ciudad (lo que los griegos llamaron la *polis*, los romanos *municipium*), célula primordial de convivencia humana, ha sido la posibilidad de proyectar códigos civilizadores sobre un territorio, proveer un marco físico coherente para las afiliaciones legales y sociales, éstas se encuentra en declive en el mundo moderno y lo que caracterizaría a la polis actual sería “la posibilidad de representar la incertidumbre”, “la creación de ámbitos susceptibles de acomodar procesos”. Si, en palabras de Kollhaas, los ciudadanos privilegian la movilidad al compromiso y a la pertenencia, ya no la imposición de límites cuanto la expansión de conceptos, no la separación de identidades sino el descubrimiento de híbridos, interminables intensificaciones, diversificaciones, atajos y redistribuciones, la reinención del espacio psicológico, donde redefinimos nuestra relación con la ciudad nos [define a nosotros mismos] no ya como sus constructores sino “como sus meros sujetos, como sus partidarios”.

INTRODUCCION

“Mujeres en su Derecho” es un texto sobre avances en los derechos de las mujeres diversas que habitan en 4 municipios de Ecuador: Cotacachi, Nabón, Esmeraldas y Cayambe. Estos municipios sostienen procesos de democratización local que dialogan con los cursos de descentralización del Estado y con las rutas de ciudadanización y quehacer político que las mujeres y los hombres del país han desplegado en las últimas décadas.

Este esfuerzo ha sido posible gracias al auspicio que obtuvo nuestra propuesta “Las mujeres como sujetas sociales y políticas en 4 proyectos de gobernanza local y descentralización en Ecuador”, en el Programa-Concurso de Investigación “Descentralización y Derechos de la Mujer en América Latina y el Caribe” auspiciado por la Unidad de Género del International Development Research Centre (IDRC) y coordinado por el Área Género, Sociedad y Políticas PRIGEPP de FLACSO – Argentina. El propósito del Programa consistió en apoyar trabajos de investigación que indaguen, empíricamente, acerca de la contribución o por el contrario, el agravamiento, en el ejercicio y protección de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y/o culturales de las mujeres y niñas en relación con las reformas de descentralización y las formas que adopta en diversos países.

El presente texto socializa las preguntas y discusiones más importantes derivadas de una puesta en común de los hallazgos de los cuatro Estudios de Caso, a cuya lectura remitimos para una revisión en extenso de las líneas de avance así como de los obstáculos referidos a los derechos de las mujeres sistematizados desde cada proceso local, y de una revisión secundaria extensiva sobre experiencias similares. Las reflexiones y preguntas incluyen temas que --desde los casos y a través de ellos-- resuenan un punto más allá de lo colocado por la coyuntura y la casuística, respecto de los cambios que se persiguen en el estatus y en la condición de las mujeres. Son, en todo caso, preocupaciones presentes en un debate aún pendiente en nuestro país, pero compartidas con investigadoras y estudiosas en torno a estos procesos.

Los casos nos pusieron en contacto con prácticas de participación que incluyen el liderazgo étnico (afro e indígena) de las mujeres remitiendo las democracias locales al problema de su construcción como espacios de interacción y resistencia cultural y de género. Nabón es un municipio con población indígena y mestiza, liderado por una mujer. Esmeraldas y Cotacachi,

sociedades que eligieron a los primeros alcaldes indígena y afro del país. Cayambe, un municipio que ha sido hábitat histórico del pueblo kichwa Kayambi. Las mujeres de estos municipios, decidieron involucrarse en la esfera pública buscando respuestas a sus múltiples problemas y necesidades, en general a través de una participación directa –sin mediación de partidos políticos, ni organizaciones sociales mixtas- con excepción del caso de Esmeraldas.

Sin embargo, lo partidario y lo político no están ausentes en las experiencias. Las cuatro iniciativas dan cuenta de proyectos de construcción de “Gobiernos Locales Alternativos”, impulsados por organizaciones indígenas y campesinas locales a través del Movimiento Plurinacional Pachakutik PK (a veces en alianza con otros partidos de izquierda) y el Movimiento Democrático Popular MPD. Los nuevos gobiernos locales se inscriben en un contexto de descentralización del Estado cuya vertiente más rica ha sido la conocida como “descentralización de facto”, sostenida por actores sociales e institucionales interesados en una democratización de las sociedades locales y en mayores oportunidades de equidad y desarrollo.

Un eje central en el debate es la reflexión sobre la resignificación de las mujeres como actoras sociales en relación con las dinámicas de ciudadanía y derechos en las democracias locales. Los procesos locales participativos instaurados a partir de la segunda mitad de los años 90 son, en Ecuador, un espacio emblemático de construcción de derechos y ciudadanía de las mujeres. Estos procesos destacan por logros en temas como la salud sexual y reproductiva, el combate al analfabetismo y la violencia intrafamiliar, la dotación de infraestructuras y servicios en los cuales el Estado había declinado su gestión. Y por el montaje de instancias de participación que, tras diez años de camino, parecen transitar hacia una “perspectiva de derechos”.

Sin embargo la democracia y los derechos, interpretados en un marco teórico político liberal o incluso del Estado Social de Derecho, presentan dualidades y contradicciones en un país como el nuestro. En el presente texto intentamos dar cuenta de cómo se expresan estas dualidades y contradicciones, configurando un campo de transformación y renovación del Estado, la democracia y de la mirada de las mujeres (y los excluidos) sobre sus derechos.

Quito, octubre de 2009

1. REFLEXIONES DESDE LOS CASOS DE ESTUDIO

1.1- Los paisajes¹

El relato que intentamos escribir en el presente acápite tiene que ver con las mujeres situadas en el proceso de re-emergencia de la estatalidad local y de profundización de las democracias locales, fenómenos relacionados con la *descentralización de facto*. En Ecuador, la descentralización *de facto* lanzó un nuevo comienzo para una estatalidad orientada progresivamente a la inclusión y los derechos, en lo que Castells (2006) llama un “tardío descubrimiento de las bondades del Estado de derecho y de bienestar justo cuando el discurso neoliberal cantaba su extinción”.

¹ Seguimos de cerca las caracterizaciones de los Estudios de Caso: Arboleda: 2008; Carrión: 2008; Herrera: 2008 y Santillana: 2008.



Mapa de Ecuador (http://www.exploringecuador.com/espanol/maps_guide_ecuador.htm)

Cayambe, Nabón, Cotacachi y Esmeraldas², los municipios escogidos para nuestros estudios de caso, son jurisdicciones pequeñas con poblaciones que van de 37 mil a 47 mil habitantes. Cayambe y Cotacachi se asientan en la Sierra norte, Nabón en la Sierra sur y Esmeraldas en la Costa norte, en la ecoregión transfronteriza del Chocó. En un país donde la población indígena promedia entre el 17 y el 22 por ciento y la población afro entre el 5 y el 8 por ciento, los cuatro son municipios donde la presencia indígena y afro es más alta que los promedios nacionales. Alrededor de un 38% de indígenas, la mayoría integrados en comunidades y poseedores de un rico tejido social y fuertes tradiciones culturales, habitan Cotacachi³, Nabón y Cayambe. Similar porcentaje corresponde a la población afro en Esmeraldas, donde las organizaciones del pueblo Negro han crecido lentamente en los últimos veinte años. Reflejando a un Ecuador convertido aceleradamente en un país de migrantes, los cuatro municipios presentan desbalances poblacionales de género. Nabón es una sociedad feminizada por la migración --definitiva o temporal-- de los varones. Cotacachi y Esmeraldas en cambio son municipios masculinizados. Esmeraldas, como enclave portuario y petrolero, atrae mano de obra masculina de todo el país. Por el contrario, las mujeres salen de las zonas rurales de Cotacachi, municipio cuyo índice de feminidad es 98,24⁴. Emigran a la capital

² Cayambe se encuentra en la provincia de Pichincha, Cotacachi en Imbabura, Nabón en Azuay, todos ellos en la Sierra. Esmeraldas es la capital de la provincia de Esmeraldas en la Costa norte.

³ Cotacachi posee también una pequeña población afro (2.7%).

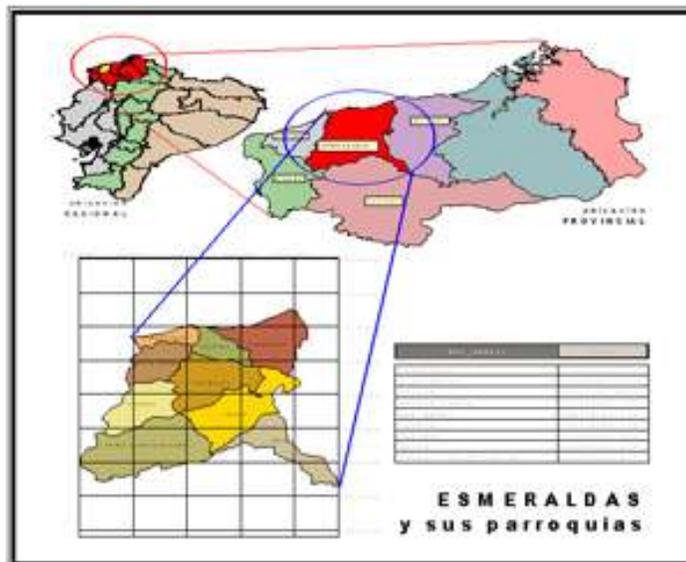
⁴ SIISE 4.0

cantonal, a ciudades cercanas y a haciendas, en busca de oportunidades de estudio y trabajo, provocando el fenómeno de un municipio con mayoría poblacional masculina en todas sus áreas menos en la cabecera, que posee mayoría femenina.

Al momento de su elección, los cuatro alcaldes se inscribían en la izquierda. Tres de ellos fueron líderes sociales que entraron a la política para asumir la alcaldía: las autoridades de Cotacachi, Nabón y Esmeraldas. Los dos primeros fueron candidatizados por el Movimiento de Unidad Pluricultural Pachakutik, plataforma de organizaciones indígenas y sociales que nació en 1996, mientras el alcalde de Esmeraldas es militante del Movimiento Democrático Popular MPD, de tendencia maoísta, una de las escasísimas agrupaciones sobrevivientes de la vieja izquierda. El alcalde de Cayambe, miembro de una connotada familia terrateniente, perteneció, al momento de su elección, al Movimiento de Unidad Pluricultural Pachakutik PK aunque durante el transcurso de su gestión derivó hacia la socialdemocracia. Dos de ellos son mestizos --el alcalde de Cayambe Emilio Bonifaz y la alcaldesa de Nabón, Amelia Erráez. Las autoridades de Cotacachi y de Esmeraldas son los primeros alcaldes indígena y afro electos en el país: Auki Tituaña, economista, electo en 1996 y Ernesto Estupiñán, exlíder sindical, electo en 2000. La única mujer es la alcaldesa de Nabón, quien --como muchas mujeres convertidas en autoridades locales en Ecuador-- fue por muchos años una devota maestra cuya labor entre las comunidades indígenas fue reconocida por cuando las mujeres indígenas quienes propusieron su candidatura a Pachakutik.

Mientras Cotacachi y Nabón son nichos sociales, económicos y culturales con una vinculación relativamente débil a los mercados, Esmeraldas y Cayambe se entran a lo largo de todo el siglo XX con la economía nacional y mundial y, en las últimas décadas, constituyeron sitios de punta del proceso de urbanización del país, con tasas de crecimiento demográfico de alrededor del 5% anual. Son, sin embargo, municipios muy distintos uno de otro.

Cayambe es uno de los ejes dinámicos de la economía nacional. Las haciendas tradicionales de la zona se modernizaron en los últimos 40 años, transitando incluso desde la producción ganadera moderna a la floricultura de exportación. Un gran número de personas de comunidades rurales de la región, de la Costa e incluso de Colombia, trabajan en las florícolas, a veces movilizándose diariamente varios cientos de kilómetros entre sus hogares y las plantaciones. La fuerza de trabajo es femenina en gran medida, integrada por lo general en condiciones precarias y en un contexto de alta contaminación por el uso de agroquímicos que provoca enfermedades cardiorespiratorias y frecuentes abortos por causas teratogénicas. Las comunidades indígenas de la zona, distinguidas por su tradición de resistencia y por el liderazgo histórico de hombres y mujeres, viven la contradicción de una lenta descomposición de sus bases materiales de vida y sus culturas. En medio de estos problemas, el pueblo kichwa Kayambi sostiene el proyecto político de constituirse como un autogobierno comunitario, siguiendo el espíritu de la Constitución de 1998 que reconoció a los pueblos indígenas el derecho a sus territorios, sus formas propias de autoridad y de justicia. En los años 90, Cayambe fue uno de los primeros municipios ecuatorianos en introducir reformas moderadas para una sociabilidad local distinta, de la mano de un alcalde socialista que promovió la visibilización de los indígenas, de las mujeres (mestizas) y de los actores rurales. La intensa dinámica económica y el boom poblacional exigieron además una modernización de la gestión y las políticas y servicios municipales tendieron a una cierta redistribución de los recursos públicos (Carrión: 2008).



Esmeraldas. Fuente: [esmeraldas.org/paginas/cgiVistInfo.php?txtCodInfo=16](http://www.municipio-esmeraldas.org/paginas/cgiVistInfo.php?txtCodInfo=16)

<http://www.municipio-esmeraldas.org/paginas/cgiVistInfo.php?txtCodInfo=16>

El municipio de **Esmeraldas**⁵ es territorio de vida de las comunidades más importantes de la *diáspora africana* en Ecuador.⁶ Con niveles de pobreza históricos cercanos al 87%, afectado por el racismo y el abandono seculares, ha sido espacio subalterno y periférico (Fernández-Rasines 2001: 22) incluso a pesar de sus roles agroexportadores, portuarios y petroquímicos decisivos en la economía nacional. Vinculado al mercado internacional en diversos momentos del siglo XX con productos como caucho, tagua, banano y petróleo, la instalación de un enclave estatal de refinación y exportación de crudo partir de los años 70 del siglo pasado, provocó un acelerado y precario crecimiento de la ciudad. Afectada por contaminación química debido a los derrames de petróleo y combustibles, la lluvia ácida de la Refinería y los arrastres hídricos de ciudades tan lejanas como Quito y Santo Domingo, Esmeraldas se volvió una ciudad compleja donde se mezclan la belleza del entorno biodiverso, su estratégico emplazamiento --la urbe se asienta sobre cinco cuencas hidrográficas articuladas a una zona marina--, y una epidemiología urbana donde hasta el año 2000, parecían concentrarse todos los desastres (FUNDAMYF: 2001)⁷.

Los déficits del alcantarillado y de las redes de evacuación eran tan grandes que la mayoría de los barrios se inundaban con riachuelos de aguas servidas. A fines de los años 90, el municipio recogía apenas el 21% del total de la basura mientras los desechos no recogidos se derramaban en veredas, calles y espacios vacantes. Esmeraldas era una ciudad inundada en basura, aguas

⁵ Y la provincia de Esmeraldas.

⁶ *Diáspora africana*: colectivos descendientes del exilio africano forzado a las Américas provocado por el sistema esclavista a partir del siglo XVI. Gran parte de los esclavos que llegaron a la Real Audiencia de Quito eran *latinies*, esto es, habían tenido crianza en las metrópolis o en las colonias (Paloma Fernández Rasines, 2001).

⁷ Información del *Diagnóstico GeoEsmeraldas* (FUNDAMYF), Plan Estratégico de Desarrollo del Municipio y diversas publicaciones .

estancadas y contaminadas y con altos déficits de espacios y servicios públicos. En este escenario de colapso urbano, la imprevisión, el descuido, el clientelismo, la ineficiencia y la desinstitucionalización municipal llegaron a límites increíbles, con alcaldes que manejaban el presupuesto público en sus oficinas privadas y sin respaldos, con una pérdida total de compromiso con el servicio público (Arboleda: 2008).



Cotacachi. Fuente: <http://www.cotacachi.gov.ec/htms/esp/asamblea/mapas.htm>

Cotacachi, en cambio, es un municipio de la Sierra norte, reconocido por sus artesanías, su música, sus recursos ambientales y turísticos y su producción agrícola de pequeñas parcelas y fincas. El 75% de sus habitantes vive en zonas rurales (indígenas, colonos mestizos y afros). Durante las últimas décadas, registra altas tasas de emigración, especialmente fuera del cantón (a las floricultoras o a la industria de la construcción en Quito). La cercanía con Otavalo, famosa por su mercado de artesanías indígenas y destino turístico nacional e internacional permitió que, desde la década de los 80, los artesanos del cuero y los productores agrícolas cotacacheños entrasen al mercado, lo que aceleró procesos de diferenciación social al interior de las comunidades. Igual que gran parte de los municipios agrícolas de la Sierra, atraviesa desde la mitad de los años 80 una profunda crisis productiva y una *reprecarización* del trabajo agrícola motivadas por el proceso de contrareforma agraria (que implicó la minifundización de las tierras repartidas) y las políticas neoliberales que provocaron el abandono - feminización del campo.

La pobreza en el cantón ha sido históricamente alta, bordeando el 75% en 2001. Cerca del 34% de la población vive en extrema pobreza. El analfabetismo, la baja escolaridad (cuarto grado de primaria según el censo del 2001), afectaron históricamente sobretodo a las mujeres rurales e indígenas. En el municipio, apenas un 8% de la población termina la secundaria. El agua de consumo humano y de riego era históricamente deficitaria especialmente para las comunidades rurales. Las demandas por el agua, la defensa de páramos, bosques, cuencas y otros ecosistemas y el acceso a la educación y salud han sido parte de las luchas sociales de los últimos veinte años. Desde mediados de los años 80, las movilizaciones indígenas de la zona

lideradas por la Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras de Cotacachi UNORCAC levantaron una línea de fuerza contra el largo dominio urbano-mestizo del poder local, con el cual las 43 comunidades indígenas kichwas sostenían frecuentes conflictos por prácticas de racismo y exclusión (Santillana: 2008).

Nabón es otro municipio rural (72% de la población vive en el campo) con muy altos índices de pobreza y extrema pobreza (92,6% y 76,4% respectivamente) y 36 por ciento de población indígena. Situado en el puesto 203 de extrema pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas NBI, entre 220 municipios, se caracteriza por expulsar fuerza de trabajo (el índice de migración temporal es de 80%) y por un largo proceso de feminización (su índice de feminidad es 118 mujeres por cada 100 hombres, uno de los más altos del país). Está situado en un macizo montañoso de suelos pobres, erosionados y de altas pendientes, lo que limita su productividad. Sociedad jerarquizada entre indios, mestizos y blancos, segrega espacialmente las comunas⁸ y cabildos indígenas en territorios diferenciados (parroquias). Los indígenas, asentados en las zonas altas y propietarios de tierras de poco valor productivo, se dedican a producciones de pequeña escala para el consumo local y al desarrollo de otras actividades para complementar sus ingresos, especialmente la migración temporal. Las tierras de las zonas bajas, de mayor productividad, están en manos de la población mestiza.

Postergada por siglos y mantenida al margen de los procesos de modernización del Estado, Nabón se convirtió en municipio apenas en 1987. Hasta finales de los años 80 no tenía vías para comunicarse con las comunidades indígenas y apenas contaba con 4 escuelas. La construcción de sentidos de pertenencia durante esos periodos fueron procesos débiles y marginales que impactaron en el desarrollo económico y social del cantón. La declaración como municipio ha permitido la obtención de *obras y servicios públicos como energía eléctrica, canales de riego y carreteras*. Los mestizos y las mujeres han sido centrales en el proceso de expansión del Estado y su posterior consolidación mientras, en las obras públicas, los indígenas eran históricamente la principal fuerza de trabajo no pagada a través de las mingas⁹. Para el 2000, el nuevo municipio era una típica institución *gamonal*¹⁰ y *clientelar* que reproducía el *colonialismo interno* heredado de la hacienda. Los alcaldes -hombres mestizos de la “burguesía nabonense”- montaron el municipio sobre relaciones clientelares y patrimonialistas codificadas étnicamente (Herrera: 2008).

1.5- Los remantes coloniales en las localidades estudiadas

⁸ La comunidad no es solo una forma de organización espacial sino de carácter societal del mundo andino

⁹ Las comunidades andinas en Ecuador se organizan en base a relaciones de complementariedad y reciprocidad, control de la diversidad ecológica, y una elaborada interpenetración social de los procesos productivos y de intercambio. Instituciones, prácticas y ritos refuerzan las relaciones sociales: la “minga” (trabajo comunitario), los intercambios de bienes y servicios, el sistema de “turnos” en los cargos festivos, el compadrazgo o parentesco ritual, articulan compromisos y alianzas con la finalidad de ampliar las relaciones de solidaridad - reciprocidad. El poder se difumina en una trama de alianzas familiares y grupales. En la zona indígena de Nabón, instituciones como la minga para trabajos comunitarios tienen absoluta vigencia y en el plano familiar el “randimpla” o cambia manos sigue siendo la base de las jornadas agrícolas de siembra, deshierbe y cosecha como mecanismo para suplir la ausencia de fuerza de trabajo permanente y la imposibilidad de pagar jornales como en el mundo mestizo (Vallejo 2002: 19, 20; OFIS: 2001).

¹⁰ “el gamonalismo es una forma de poder político local rural, resultante de la vigencia de una estructura estamental o de castas en la que se ha “naturalizado” la dominación étnica. Su sustento son las sociedades rurales en las que hay subordinación campesina por el predominio de sistemas agrarios en los que impera la gran propiedad” (Ibarra 2002: 138)

Los 4 municipios constituyen sociedades locales excluidas y postergadas a las que, como escribió Paloma Fernández-Rasines (2005)¹¹ --el racismo y el centralismo del poder colonial trasladado con escasas mediaciones a la República— definió material y simbólicamente como sitios lejanos de la bicentralidad nacional dominante. Esta distancia atraviesa aún hoy múltiples dimensiones de la estatalidad y las sociabilidades locales (Herrera: 2007) y vuelve contemporáneo el análisis de los remanentes coloniales en los casos estudiados, desplazando el corte coyuntural de la mirada para captar las memorias encarnadas, sobretodo las de los pueblos indígenas y afrodescendientes y de las poblaciones mestizas empobrecidas, como integrantes de culturas periféricas al Estado central en largas dinámicas de inclusión / resistencia. La ontología política de los 4 procesos estudiados revela sistemas locales basados aún en el racismo, la pobreza y en profundas discriminaciones de género. El desmontaje de estas inequidades presentes en las sociabilidades públicas y privadas¹² constituye una de las fuentes de la democratización exigida – y aparece como instituyente de los significados de transformación.

Cayambe, Cotacachi y Nabón tienen importantes porcentajes de población indígena en sus jurisdicciones. Como recoge Nancy Carrión (2008) desde Rodas (2005) y otros autores, importantes haciendas se formaron en la zona de Cayambe-Cotacachi durante los siglos XVII y XVIII a través de mecanismos de violenta expropiación de la tierra comunal de los kichwas (Kayambis y Otavalos) que habitaban la región. La tierra pasó a manos de particulares y, principalmente, de la Iglesia católica por los servicios prestados a la Corona. La expropiación colonial de la tierra fue una estrategia de violencia material y simbólica que lesionó el vínculo de los indígenas con la naturaleza y la comunidad, instaurando un modo de producción distinto y una estructura cerrada y jerárquica de organización y control social, de corte patrimonialista. “...la hacienda era [...] un microcosmos económico, social, religioso y político. En los recintos de la hacienda de Pesillo existía capilla, oficina para el Teniente Político y cárcel” (Rodas 2005: 19, 25, citada por Carrión 2008). La Iglesia mantuvo un importante poder sobre la propiedad de grandes extensiones de tierra hasta 1908, cuando con la Ley de Beneficencia (también conocida como “Ley de Brazos Caídos” o “de Manos Muertas”), el gobierno liberal estableció que las tierras ociosas pasaran a manos del Estado y, supuestamente, a favor de las clases más desvalidas.¹³ Sin embargo, los derechos de uso de la tierra fueron trasladados a clases medias (“arrendatarios”) que constituyeron una nueva burguesía agraria. Los nuevos arrendatarios de las tierras del Estado también heredaron los derechos –fundamentados en la violencia- sobre los indios e indias de las haciendas.

Como señala Ramón (2004), Cotacachi¹⁴ y Cayambe, fueron ciudades de importancia de la *Sierra centronorte*, ligadas al “Gran Quito”, eje de poder y circulación tanto en los períodos preincásico e incásico como durante la Colonia y la República. La Colonia “incorporó” a los indígenas en una estatalidad contradictoria, en la cual los pueblos –asientos, parroquias, municipios—fueron parte de un sistema de dominación basado en las haciendas o latifundios y en las Repúblicas de indios y de blancos, estatalidades segregadas aunque integradas mediante

¹¹ En su obra sobre las relaciones de género en Esmeraldas, FR: 2001.

¹² Durante una actividad del trabajo de campo en Esmeraldas una mujer afro contó que en la casa donde ella servía como empleada doméstica se cocinaba una comida para sus empleadores y otra “para la empleada y los perros”. Es quizá una expresión extrema de las pervivencias del esclavismo, pero existen.

¹³ Rodas 2005; Miño 2006; Municipio de Cayambe 2007, citados por Carrión 2008.

¹⁴ Cotacachi, fundado como “asiento” español en 1731 y convertido en 1824 en municipio (cantón) por Simón Bolívar, constituyendo uno de los municipios más antiguos del Ecuador (Santillana: 2008)

patrones de dominación/articulación política, económica y social de los subalternos. La *Sierra sur*—donde se encuentra Nabón— tenía una más débil constitución como región que, asegura Ramón, dio pie desde la segunda mitad del siglo XVIII a un mestizaje *más fluido* que absorbió al mundo indígena y redujo a las comunidades a espacios rurales marginales, como en el caso de las comunidades indígenas altoandinas de Nabón. La *Sierra sur* se organizó en torno a la circulación de mercancías con el Perú, para 1830 tenía seis cabeceras cantonales importantes. De una de ellas (Girón), Nabón fue apenas una parroquia hasta fines del siglo XX. La Sierra sur no contó con una clase dominante única ni poderosa. La constitución muy local de sus élites pueblerinas y su debilidad económica le restaron capacidad para articular hegemonícamente a los subalternos pero, al igual que en la Sierra centronorte, los valores y sentimientos centrados en la religiosidad les permitieron mantener el control político e incluso movilizar a los sectores populares en diversas ocasiones alrededor de idearios político-religiosos (Ramón: 2004: 27-30). Las relaciones de la clase dominante latifundista de la Sierra con las pequeñas élites de los pueblos fueron estrechas en especial en la región centro norte. Los pueblos respiraban un rígido dualismo indios-blancos.¹⁵ Hasta años recientes, éstas élites “se percibían como blancos criollos (y) despreciaban profundamente a los mestizos, indios y negros, lo que les impidió crear una idea de *comunidad imaginada* común con los chagras, longos e indios” (Ramón: 2004: 25-34). Herederos de este sistema, Cotacachi y Cayambe han sido --como tantas otras localidades ecuatorianas-- sociedades portadoras de arraigadas relaciones de poder que atravesaron e institucionalizaron formas de exclusión / inclusión subordinada, atropellos y sometimientos a la población indígena, que durante gran parte de la vida republicana sufrieron transformaciones más bien epidérmicas (Santillana: 2008).

Actualmente, en Nabón existen 4 comunas ancestrales (Shiña, Chunazana, Puca y Morasloma), con 16 comunidades en un territorio de 15.785 has. que conforman el área indígena-kichwa hablante más grande de la provincia del Azuay. La zona es heredera de una rica tradición histórica y cultural en la cual se mezclan elementos de las culturas cañari, inca y española. (OFIS: 2001). Las comunas representan el 35% de la población del cantón. Las mujeres son el 54% frente al 46% de hombres, excepto en las comunidades de Huanucloma y Lluchín donde hay una pequeñísima diferencia a favor de los hombres. Esto se debe a la migración de hombres en edad productiva ya sea de forma estacionaria o permanente. Constituyendo un enclave indígena al interior de una zona mestiza, los habitantes de estas comunidades han sufrido históricamente fuertes patrones de exclusión e inequidad. Los indígenas de Nabón han conservado/ transformado su identidad (costumbres, idiosincrasia, tradiciones y festividades) “por la continua interacción con la ciudad y el centro cantonal. Según opinión de moradores del cantón, las mujeres han sido las principales transmisoras de la cultura e identidad” (Ofis: 2001). Las comunidades se encuentran organizadas en la UCIA. Las comunas indígenas, al igual que todo el cantón Nabón, sufren en la actualidad una crisis económica por el deterioro de la actividad agrícola. Debido a esto, la migración se ha ido constituyendo en la única alternativa que ha encontrado la población, sobre todo los jefes de hogar y jóvenes, para solventar la manutención de las familias. Desde 1994, con el apoyo e intervención de agencias externas como COSUDE, se vienen introduciendo nuevas tecnologías (incluyendo sistemas de riego e invernaderos) para mejorar la producción de los cultivos y obtener mayores excedentes en la comercialización (Unda: 2000).

¹⁵ El sistema hacendario permitió a las élites terratenientes coloniales controlar trabajo obligatorio de los indígenas mediante el estatuto de tributarios (*conciertos* o *huasipungueros* sujetos a la hacienda y poseedores de un pedazo de tierra para su sobrevivencia) o como *indios libres* en los pueblos, con una sujeción más laxa de trabajo en las haciendas, o con actividades económicas relativamente más autónomas como el comercio y las artesanías (Ramón: 2004).

En cambio Esmeraldas fue definida por la constitución de un *palenque*, asentamiento de poblaciones *afro* de estatus *cimarrón*, términos que aluden a comunidades afro “en libertad” o poblaciones esclavizadas que, tras rebeliones y fugas, establecieron villorrios fortificados desde los cuales resistían a la dominación y adquirieron destrezas para guerrear y liberar esclavos. Eran, por tanto, poblaciones “libres” pero confinadas. Los *palenques* tenían una estructura y una vida religiosa y social organizada en base a tradiciones afro-hispánicas. En varias regiones de América se convirtieron en pequeños reinos (Jaramillo Uribe, 1983:42-50, citado por Vallejo: 2003). Desde 1604, Esmeraldas se convirtió en el *palenque* del líder Illescas, llamado *Reino de los Zambos*, “quizá el primer territorio de libertad y autonomía sembrado en el continente por los africanos sobrevivientes a la trata trasatlántica” (CCOSCA 2004: 3). Desde este palenque las comunidades negras negociaron un estatuto de autonomía con la Corona española que posibilitó --en los márgenes-- la emergencia de grupos de poder de mulatos notables. Aunque las comunidades *afro* atrincheradas en estos territorios intentaron defender su libertad, la esclavitud dominante en las jurisdicciones coloniales hizo que el *cimarronaje* y los *palenques* fueron sobretodo espacios estratégicos de resistencia, adaptación y sobrevivencia cultural en el contexto colonial esclavista y, luego, de la nación ecuatoriana excluyente.¹⁶

1.6- La condición y el estatus de las mujeres afros e indígenas de las localidades

La hacienda, señala Nancy Carrión siguiendo a Rodas (2005), fue un símbolo de poder, marca de diferenciación social y atributo de masculinidad. “[E]l patrón concentraba en él los atributos de la masculinidad y del poder. Era blanco, fuerte, poderoso, respetable, rico y frecuentemente apuesto. En el caso de los curas agregaban a ese poder masculino un halo de divinidad. Sus órdenes eran incuestionables. Todos estaban obligados a satisfacer sus deseos, incluso sus caprichos” (Rodas 2005: 28). En tanto la posesión o control de la tierra eran fundamentales en la definición de los atributos de poder, las fronteras entre sus distintos tipos –masculinidad terrena o divina, mestiza o blanca- eran difusas. Si bien el hacendado de los siglos XIX y XX desplazó a la Iglesia en las relaciones de explotación y opresión con los indios e indias desposeídas, tanto los curas como los nuevos arrendatarios de las tierras ejercían la violencia sobre los indígenas de modos muy parecidos; las relaciones fundamentadas sobre un racismo contra lo indio naturalizaban la explotación laboral y los malos tratos de manos de los patrones como mecanismos legítimos y necesarios para la “humanización” de los indios.

El poder de facto y simbólico del cura y del hacendado, señala la autora, era sostenido por una tercera figura, la del Teniente Político, responsable de controlar la organización interna de la hacienda. De este modo se constituyó un sistema patrilineal de sucesión de la tierra, del status y valor simbólico ligado a ella, así como de la legitimidad para el uso de la violencia contra los “inferiores”, indios e indias. La relación de dominación, opresión y violencia sobre las mujeres indígenas es una constante en este sistema hasta años recientes. El poder y la masculinidad ligada a él estaban caracterizados por el dominio de indígenas, hombres y mujeres, el control de su fuerza de trabajo y la violencia sexual sobre ellas. Rodas, a partir de testimonios que relatan cómo eran las haciendas de Cayambe, señala que los curas ejercían el mismo poder que los patrones o dueños de las haciendas “con todas las cualidades de dominio y los atributos de la masculinidad, incluso en su derecho de *robar* el cuerpo de las mujeres” (Rodas 2005: 29, citada por Carrión).

¹⁶ CCOSCA: 2004.

En la hacienda el trabajo de las mujeres era poco o nada reconocido, señala Carrión. Las esposas de los *cuentayos*¹⁷ trabajaban como ordeñadoras sin salario alguno; las esposas y, mucho más las hijas jóvenes, de los peones y *huasicamas*¹⁸ se encargaban del servicio doméstico para toda la hacienda. Sus responsabilidades incluían la preparación de alimentos para patrones y empleados –utilizando sus propios utensilios, no los de sus patrones-, limpieza de la casa, lavado de la ropa. Las jóvenes empezaban estas labores de *servicias* desde los once o doce años, con jornadas de once a dieciocho horas diarias “puertas adentro” (Cfr. Rodas 2005), lo que implicaba mayor vulnerabilidad a situaciones de acoso y abuso sexual.¹⁹ Las esposas e hijas de los “arrimados” y “peones sueltos” o “libres” también participaban en el trabajo agrícola de las haciendas por el que los hombres cobraban salarios bajos en dinero o productos. Carrión afirma que estos hechos permiten comprender por qué la reivindicación sobre la tierra, sobre otras formas de posesión de la tierra, sobre otras formas de concebir las identidades femeninas y masculinas presentes en las culturas ancestrales, portan otro tipo de sociabilidad con potencial para incidir en las transformaciones locales.

Por el otro lado, un importante estudio de Paloma Fernández Rasines estableció que en la Esmeraldas colonial, “la condición, el trato, el linaje y las alianzas políticas, tuvieron claras diferenciaciones por género y clase”. Las mujeres, afirma Fernández Rasines, “aparecen como *relativas* a los hombres”; “en ejercicio de la moralidad estatal, el matrimonio restrictivo – prohibición del matrimonio interracial—fue estatuido por las autoridades coloniales, constituyendo un artefacto clave para la producción y reproducción de una sociedad de clases y castas excluyentes (Fernández Rasines 2001: 41-67).²⁰

La autora cuenta que el enviado real Cabello de Balboa, negociador con el *palenque* Reino de los Zambos²¹, escribió que Illescas –su líder-- tenía 14 o 15 mujeres jóvenes, “que los años de cada una no exceden a la cantidad de todas”. Mientras “para las mujeres esclavas casadas, la propiedad sobre sí mismas se debate entre la persona de su amo y la de su marido, a menudo también esclavo”. Las tratativas de Illescas con el poder colonial incluyeron pero no llegaron a concretar, señala la autora, matrimonios interraciales²². Ser libre fuera del palenque era imposible para las mujeres. *Justa*, una de las hijas de Illescas, fue tomada como esclava por un capitán español asentado en Guayaquil, quien la casó con un esclavo de su propiedad. Por el contrario, un hijo de Illescas, Sebastián, fue nombrado Gobernador de Esmeraldas y “participó en la *pacificación y dobligamiento* de algunos enclaves de importancia para el interés colonial”.²³ La política sexual de Illescas incluía matrimonios con algunos linajes indígenas de la zona. Balboa afirma, sobre los matrimonios afro-indígenas, que el ayuntamiento entre *poderes*

¹⁷ Trabajadores de la hacienda responsables de la reproducción, crianza y cuidado del ganado (Carrión: 2008).

¹⁸ Trabajadores encargados del trabajo doméstico en la casa de la Hacienda, que incluía el cuidado de animales menores y los caballos (medios de transporte de los patrones y empleados), entre otros (ibid).

¹⁹ Carrión, entrevista a Ricardo Ulcuango, dirigente indígena kayambi.

²⁰ (Stolcke 1992b, citada por Fernández-Rasines 2001: 49).

²¹ Cabello de Balboa, “La Descripción Compendiosa de la Provincia y Tierra de las Esmeraldas”, copia judicial fechada en 1583, citado por Fernández – Rasines FR 2001: 46.

²² Fernández escribe que Illescas pidió a Balboa: “En lo de nuestros casamientos y bautismos de nuestros hijos, ya lo habemos platicado entre nosotros, y somos de parecer de aguardar a tiempo que podamos tomar por madrinas y comadres mujeres españolas, pues se han de venir a poblar con nosotros, para que estas señoras pongan a nuestras mujeres en pulicia y les enseñen cómo han de servir a sus maridos y criar a sus hijos...”(Ibid).

²³ (Savoia 1988b, citado por Fernández Rasines 2001: 48).

resistentes no convenía a la Corona mientras los pueblos indígenas opinaban lo mismo de los matrimonios entre afros y españoles (Balboa 1945, citado por FR 2001: 46-52).

En este contexto afirma Fernández Rasines, las categorías sociales dominaron a las taxonomías raciales: un canario-español de condición servil, apellidado Avila, pasó a ser *no-blanco* debido a su matrimonio con otra hija de Illescas.²⁴ A través de estos tratos fue como la identidad y los roles de las esmeraldeñas afrodescendientes adquirieron una configuración específica. Sin embargo, en palabras de Patricia Hill Collins (1990: 117, citada por FR), igual fueron presa de la objetivización de las mujeres Negras como “lo otro”, polo subordinado de los status antagónicos inferior/superior entre blancas y negras y pensadas como bestias de carga frente a “una feminidad más delicada para las Blancas” (FR 2001: 23-24). La discriminación racial fue “generizada a través de insultos y nominaciones despectivas con metáforas asociadas a la nocturnidad, la suciedad, y en el contexto de la servidumbre doméstica, como lascivas”. “Una nominación recurrente –afirma Rasines– era la de *negra desgraciada* y *negra Infeliz*, ambas en referencia a mujeres esclavas. ...esta nominación resulta preformativa puesto que imprime y reproduce el propio contenido alienante de la subordinación esclavista” (Fernández-Rasines 2001: 87-89).

Estos elementos configuran líneas de la oposición “Estado-resistencias indígenas y afros” construida como un marco de “inclusión – exclusión” que se expresará en la conformación del estado local moderno ecuatoriano como poscolonial y se reflejará en los nuevos proyectos de democratización de los años 90 con la reivindicaciones de los pueblos indígenas y afros. Como señaló Margarita Aguinaga (2007), el marco no solo implica una inclusión - exclusión de *lo universal* sino también de las especificidades, en concreto la inclusión - exclusión del género.

Bonder (2006), establece que una de las contribuciones del feminismo "postcolonial" consiste en plantear la identidad de género no como una determinación [pre]definida o unitaria que se articula con una identidad de clase o de raza, sino que “permite pensar el proceso de subjetivación en términos de una trama de posiciones de sujeto, inscriptas en relaciones de fuerza en permanente juego de complicidades y resistencias, la subjetividad emergiendo de una compleja interrelación de identificaciones heterogéneas situadas en una red de diferencias desiguales”. Para Carrión, las sexualidades, la construcción del género como relación social y estructura propia y relacionada, a su vez espacio de articulación de la colonización, de la violencia sexual, la subordinación doméstica y pública y espacio simbólico del lenguaje y el discurso específico de los dominios masculinos, fundan y traspasan las estructuras del poder estatal colonial y poscolonial y diferencian las condiciones no solo antropológicas, sino económicas y políticas entre hombres y mujeres indígenas, negras y mestizos, de las sociedades estudiadas.

1.7- Proyectos locales de contestación de las subalternidades e inequidades y las mujeres

La estrategia del movimiento indígena y otros movimientos sociales de captar posiciones en la estatalidad provocó que, en 3 elecciones sucesivas (1996, 2000 y 2004), el número de *gobiernos locales alternativos* –como se llamaron– creciera hasta controlar entre el 10% y el

24 (Balboa, citado por Fernández Rasines 2001: 49).

15% del total de municipios y un número mayor de municipios incursione en propuestas de desarrollo local. En ellos, las autoridades han recogieron –tendencialmente-- las propuestas del movimiento indígena y social para establecer gobiernos locales que emprendiesen transformaciones y reformas basadas en prácticas de participación. Las más intensas de estas experiencias han diversificado las “esferas públicas” locales, democratizado las estructuras de organización política y ampliado la gestión local. La casuística permite resaltar las experiencias de Cotacachi y Nabón como ejercicios de liderazgo político-social, municipalización de las estrategias de desarrollo y participación de la población en la toma de decisiones, en las que existe una *participación femenina decisiva y decisoria*. De esta forma, encontramos que las opresiones específicas de indígenas, afrodescendientes y grupos poblacionales determinados en sus identidades por subordinaciones de clase, fundan las historias locales y establecen los horizontes programáticos cuanto los límites de los procesos de transformación.

Para Esmeraldas, Ismenia Iñiguez sostiene que la negritud y lo espacial, son dos ejes de sentido o *isotopías*²⁵ que van posibilitando una (re)configuración y revitalización de la identidad étnica y cultural. En este municipio, si hasta el año 2000, las fuerzas de poder siempre fueron blanco-mestizas y terratenientes o integrantes de la pequeña aristocracia agrícola-comercial-exportadora de la zona, un nuevo gobierno local con un proyecto de cambio se hizo posible en el marco del despliegue progresivo --y que ha durado varias décadas-- de la cosmovisión y la cultura afro desde múltiples instancias y actores. La recuperación de la estatalidad local se inscribe en la afirmación de la Negritud, en la apropiación del ser afro y en la capacidad de negociación de espacios como base del desarrollo de una estatalidad local que aspira a la justicia y equidad (Iñiguez: 2005).

Los procesos constituyentes de la Negritud en Esmeraldas y de los Pueblos Indígenas en Cotacachi y Nabón (menos en Cayambe, por lo fallido del proceso) ponen sobre la mesa la posible emergencia, desde estos espacios de transgresión/afirmación, de lo que podrían ser *zonas de contacto* según la noción planteada por Boaventura de Souza Santos. ¿Qué es, para Santos, una *zona de contacto*? “*Zonas de contacto*, dice Santos, son campos sociales donde diferentes mundos de vida normativos, prácticas y conocimientos se encuentran, chocan e interactúan. Las dos zonas de contacto constitutivas de la modernidad occidental son la zona epistemológica, donde se confrontaron la ciencia moderna y el saber ordinario, y la zona colonial, donde se opusieron el colonizador y el colonizado. Son dos zonas caracterizadas por la extrema disparidad entre las realidades en contacto y por la extrema desigualdad de las relaciones de poder entre ellas....En las zonas de contacto multiculturales, cabe a cada práctica cultural decidir los aspectos que deben ser seleccionados para la confrontación multicultural” (Santos 2006: 98-99).

Así, si estos nichos / procesos culturales, políticos, sociales y económicos se prefiguran como *zonas de contacto*, nos preguntamos: ¿sostienen también el proyecto emancipatorio de las mujeres? ¿El municipio o –como lo llamaban los españoles con un término tan *sui generis* por sus alusiones a la moralidad pero también al género—el *ayuntamiento*, hacia qué modelo de gobernanza dirige sus pasos? ¿Y las mujeres, en qué lugar de ese modelo y de los procesos están colocadas? Para Carrión (2008), la modernidad buscada por los gobiernos y la sociedad en general ha convalidado las diferenciaciones, perpetuando la estratificación entre lo blanco y lo indio, lo blanco y lo afro, lo pobre y lo rico, lo femenino y lo masculino. Así, el riesgo es que la

²⁵ Para Iñiguez, “las isotopías son ejes de sentido determinantes al momento de analizar los procesos de construcción de las identidades” (Iñiguez, 2005).

formación de un Estado local sobre los poderes locales construidos históricamente, reinstituya una gubernamentalidad patriarcal y poscolonial. Carrión se pregunta si enfrentar las estructuras del Estado local arraigadas en un racismo de bases poscoloniales y donde la ciudadanía es un estatuto restringido a las capas altas de mestizos, permite un proyecto político de reivindicación de la condición femenina y étnica de las mujeres diversas, mestizas, indígenas y afros.

Esto posibilita hablar de los temas de las mujeres como subtextos (tomando la conceptualización de Fraser)²⁶ si los procesos sociopolíticos y culturales vinculados a las seculares resistencias indígenas y negras a partir de los cuales se levantan proyectos de resignificación de las democracias y sociedades locales evidencian problemas para integrar y visibilizar los significados emancipatorios de las mujeres.

2. TENDENCIAS EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN

Los procesos de descentralización y reforma del Estado en Ecuador muestran dos tendencias: la *descentralización de facto* y a la *descentralización oficial*. A esta última, coincidiendo con Finot (2005)²⁷, la hemos llamado también *descentralización operativa o instrumental*. Ambas propuestas se despliegan en un contexto de crecimiento urbano, por lo que tendrán a los municipios y a las ciudades como su territorio privilegiado. Sin embargo, con el avance del proceso, los gobiernos provinciales –las prefecturas--, de jurisdicción mayor a los municipios y a las Juntas parroquiales, los gobiernos de la jurisdicción territorial más pequeña del país, adquirirán creciente importancia. Los municipios y las juntas parroquiales, serán territorios de procesos participativos de gran relevancia para las mujeres.

EL REGIMEN LOCAL EN ECUADOR

Hasta mediados de 2009, el Estado ecuatoriano ha contado con dos regímenes subnacionales: un *régimen dependiente* del Gobierno Central y un *régimen autónomo* o descentralizado. Ambos regímenes contaban con 3 jurisdicciones territoriales: provincias, municipios o cantones y parroquias. En el régimen *autónomo*, el país cuenta con 219 municipios, 24 provincias y 796 parroquias. Cada cantón se divide en parroquias urbanas y rurales. Las parroquias rurales, la jurisdicción local más pequeña, elige Juntas Parroquiales. Los municipios eligen Alcaldes/as y concejos municipales; y los Consejos Provinciales eligen Prefectos/as. Hasta mediados de 2009, también elegían consejos provinciales. En el régimen *dependiente*, las autoridades son designadas por el Ejecutivo. Hasta mediados del 2009, los dos regímenes han funcionado de modo paralelo, provocando un dualismo en el sistema.

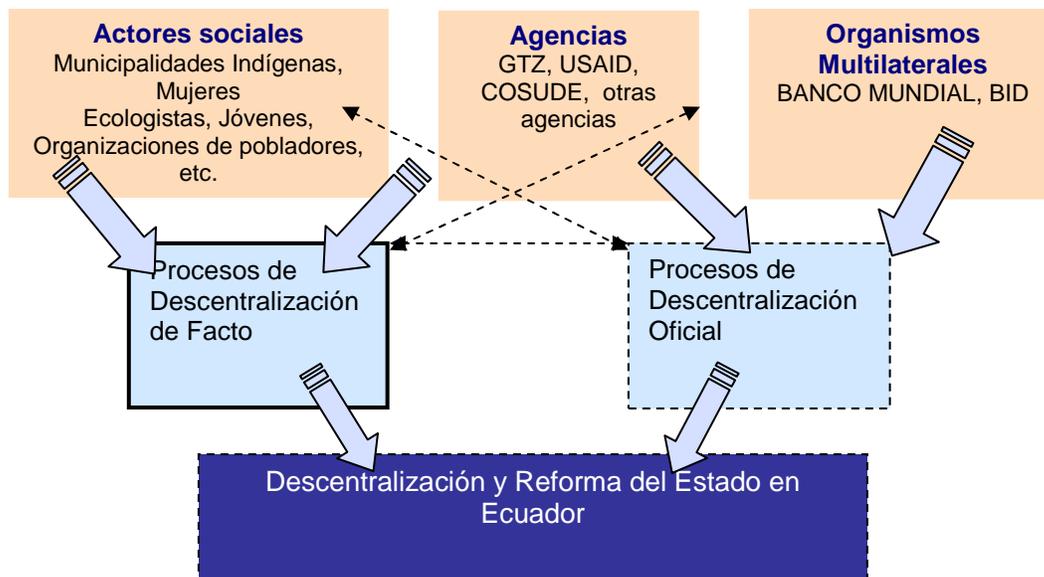
Del conjunto de gobiernos locales que existen en el país, los municipios han tenido preeminencia debido a su larga presencia histórica y a su importancia en la vida de las ciudades. En los años 80 y 90, coincidiendo con la emergencia de los municipios como actores políticos, se realizaron sustanciales reformas legales orientadas a fortalecer la autonomía de los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, se

²⁶ Ver propuesta de Investigación IDRC / PRIGEEP – FLACSO / IEE (Arboleda: 2006).

²⁷ Finot, Iván, Descentralización, Transferencias Territoriales y Desarrollo Local, Revista de la CEPAL 86, Santiago de Chile, Agosto 2005.

universalizó la elección de alcaldes/as --que antes sólo se elegían en las capitales de provincia— y de las autoridades de las parroquias. Debido al cada vez más importante papel de las prefecturas provinciales, la Constitución de 1998 fortaleció su estatus, dotó a las juntas parroquiales del carácter de gobierno local aunque las subordinó a municipios y provincias, y recortó la atribución del Ejecutivo para designar autoridades en municipios y parroquias. Según la Constitución de 1998, el Gobierno solo podía nombrar gobernadores en las provincias, pero el Ejecutivo siguió nominando autoridades hasta el presente, en todos los niveles subnacionales.

Estas dos tendencias -- *descentralización de facto* y *descentralización oficial u operativa*— contienen visiones diversas sobre la reforma del Estado y de lo público y comportan enfoques diferentes sobre cómo se concibe a las mujeres, su ciudadanía, el ejercicio de sus derechos y el tratamiento que se da a sus agendas a través de las políticas públicas. La primera tendencia se caracterizará sobretodo por la construcción de procesos de gobernanza y democratización de la gestión local. La segunda tendencia se caracterizará sobretodo por el traspaso de programas y proyectos del Estado para su ejecución en las localidades. Al avanzar el tiempo, estas dos tendencias se entremezclarán y llegarán a coexistir. El diagrama inserto abajo, muestra los dos procesos en sus interrelaciones.



2. 1- La descentralización de facto

La corriente de *descentralización de facto* aparece a inicios de los años 90 como respuesta a la profundización de la pobreza y la exclusión territorial o étnica, generadas por un abandono del Estado que configuró a muchas regiones como desprovistas de bienes, derechos y poder.

Aunque en los años 70, el Estado adoptó políticas desarrollistas que fundamentaron su lucha contra la pobreza en la provisión de servicios básicos urbanos y para 1972, el 88% de viviendas tenía agua, en los años 80 el Estado central abandonó la provisión de servicios básicos,

mientras las ciudades crecían a ritmo acelerado. Para 1990, los hogares provistos de agua bajaron al 78%. Aumentaron además los déficits de otros servicios básicos fundamentales, como alcantarillado, recolección de basuras, transporte y vías. La urbanización concentró en las ciudades lo que el Estado llamó *segmentos sociales vulnerables*: poblaciones excluidas viviendo en barrios marginales y/o tugurios. También crecieron numerosas ciudades intermedias, insertas en un urbanismo de la precariedad. La situación de la vivienda y la infraestructura de servicios se afectó: en las grandes y medianas ciudades aparecieron asentamientos caracterizados por insalubridad, falta de servicios públicos, viviendas de mala calidad y asentamientos en zonas de riesgo.

A inicios de los años 90, la tendencia a la *descentralización de facto* apareció como una visión política de actores sociales emergentes sobre el desarrollo de las localidades. Inicialmente fue promovida por la Asociación de Municipalidades del Ecuador - AME, institución que había adoptado el discurso del municipalismo latinoamericano descentralizador y reformista que se encontraba activo desde mediados de los años 80. El primer proceso de “desarrollo local”, sostenido desde AME, se inició en 1992 en el municipio de Pedro Moncayo, en la Sierra Norte del Ecuador, y articuló demandas de las comunas campesinas indígenas y rurales a la agenda del nuevo gobierno local. A lo largo de los años 90, la AME involucraría a cientos de autoridades, técnicos/as y actores en una pedagogía reformista y de modernización basada en experiencias latinoamericanas que inducían la conversión de los municipios en “gobiernos locales”, es decir, autoridades democráticas dotadas de competencias suficientes para intervenir en el desarrollo de sus localidades. En 1992, gracias a movilizaciones nacionales de alcaldes, autoridades y funcionarios locales, AME logró la aprobación del 15% de transferencias obligatorias del Presupuesto Nacional, medida cuya aplicación completa se obtendría recién en 1997.

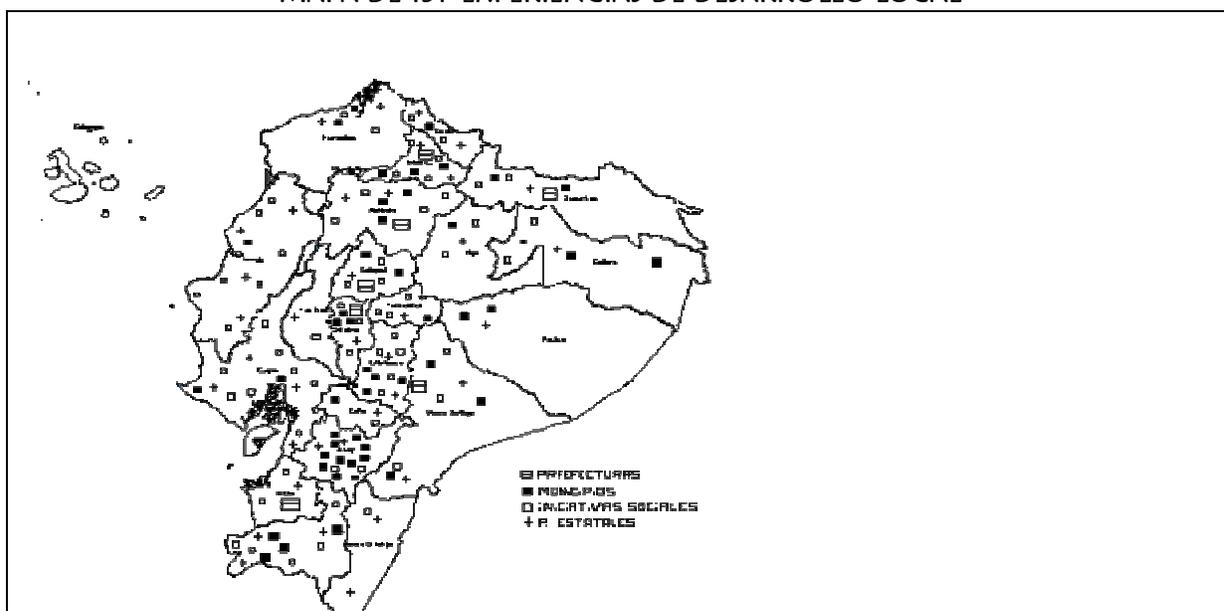
La *descentralización de facto* tiene su fase más intensa a partir de la mitad de los años 90, cuando emergen gobiernos locales basados en una agregación de actores sociales de base, en especial organizaciones de indígenas, ambientalistas, mujeres y habitantes de zonas preteridas o remotas. Sus temas fueron justicia, equidad, participación, democratización en la toma de decisiones, cuidado o protección de la naturaleza y desarrollo económico endógeno. Era una tendencia en sintonía con las experiencias de democratización y reforma del Estado que se concretaban desde fines de los años 80 en Brasil y otros países, sobretodo del Cono Sur, tras la salida de regímenes dictatoriales y las aperturas democráticas, donde nuevos actores sociales buscaban expresar un nuevo punto de partida en la comprensión de la política, la ciudadanía y el gobierno.

Estas *experiencias de desarrollo local*, según Torres Dávila (2004), pusieron “al territorio y a los actores en el centro” y gestaron laboratorios sociales de democratización y equidad. “El carácter político y las implicaciones de gobernabilidad desplegadas”, afirma Torres, condujeron hacia una “renovación de los gobiernos locales”.

El fenómeno llevó a los municipios a asumir *de facto* nuevas competencias. Así, los gobiernos locales añadieron a sus tradicionales competencias de dotación de agua potable, alcantarillado, infraestructuras y mobiliario urbano, electricidad, basura y mercados —entre las principales—, un elenco de nuevos roles en salud, educación, vialidad, cultura, turismo, ambiente y economía

local. Para el año 2003, un estudio de Víctor Hugo Torres²⁸ sistematizó la existencia de al menos 157 casos de desarrollo local en diversos ámbitos (Torres: 2003; 19-21).

GRAFICO
MAPA DE 157 EXPERIENCIAS DE DESARROLLO LOCAL



Fuente: VHTorres 2003. Elaboración: COMUNIDEC

2. 2- La descentralización oficial o instrumental

La tendencia *oficial* de descentralización apareció en 1990, con la creación de los fondos de Desarrollo Provincial (FONDEPRO) y Desarrollo Seccional (FODESEC) y el establecimiento en 1992 del Programa de Desarrollo Municipal PDM del Banco del Estado (BEDE), con los cuales se distribuyeron créditos a los gobiernos locales para la inversión en infraestructura y servicios básicos. La descentralización oficial fue configurándose, más bien lentamente, para terminar como una propuesta de delegación de competencias a los gobiernos subnacionales “cautiva”. Su fin declarado era reducir el Estado central, obtener mayor eficiencia de la gestión local y acercar a los ciudadanos a la ejecución de estrategias anti-pobreza y programas sociales focalizados.

Hacia 1997, la política oficial de descentralización decidió la entrega de todas las competencias que quisieran solicitar los municipios menos tres -- relaciones externas, seguridad del Estado y macroeconomía— mediante convenios individuales del Estado con los gobiernos locales. Por

²⁸ Torres, Víctor Hugo, Sistematización de las Experiencias de Desarrollo Local y Manejo de Recursos Naturales en el Ecuador, Camaren, Comunidec, IEE, Quito, 2003.

ello fue llamada *descentralización a la carta*. En 2001, un Plan de Descentralización estableció once campos de competencias a transferir: planificación, ordenamiento territorial, servicios públicos, educación y cultura, salud, bienestar social, transporte y comunicación, recursos naturales, ambiente, producción y empleo, e infraestructura económica. A 2003, Torres (op. cit.) reseña los más importantes proyectos gubernamentales con políticas de descentralización, entre los cuales se encontraban:

- El proyecto MOSTA (Banco Mundial) para la instalación de un modelo general de gestión descentralizada del Estado.
- El Fondo de Inversión Social de Emergencia FISE (fondos BID / KFW de Alemania) para obras de infraestructura social y manejo sustentable de recursos naturales en comunidades rurales indígenas y afroecuatorianas de mayor pobreza en colaboración con gobiernos locales.
- El proyecto PATRA (Banco Mundial / Unión Europea) para el fortalecimiento de la gestión ambiental - territorial, manejo de desechos sólidos y gestión de agua en municipios.
- El proyecto Caminos Vecinales (BID) que promueve microempresas comunitarias para la operación y mantenimiento de los pequeños caminos rurales, transfiriendo la responsabilidad a los gobiernos locales.
- El proyecto PRAGUAS (Banco Mundial) implementa modelos de gestión descentralizada del agua con municipios, ONGs y contratistas privados.
- El proyecto "Nuestro Niños" (BID) que terceriza la provisión de servicios de atención a la infancia con participación de los municipios.
- El proyecto PROLOCAL (Banco Mundial / Unión Europea) para actividades de apoyo productivo, un sistema financiero rural y fortalecimiento institucional en municipios rurales mestizos de mayor pobreza.
- El Programa de Manejo de Recursos Costeros (BID/USAID) para el uso sustentable de recursos costeros mediante métodos participativos y en coordinación con 34 municipios.

La *descentralización operativa* indujo una responsabilidad creciente de los municipios en asuntos sociales bajo los patrones señalados. Leyes especiales establecieron mecanismos descentralizados para la ejecución de proyectos de inversión social, así como prioridades para la inversión pública y la dotación de infraestructura en las zonas de mayor pobreza en las áreas urbana y rural. En 2006, Larrea enlistó "16 leyes que regulan las transferencias del presupuesto del Estado a los gobiernos autónomos", lo que equivalía a un 20 % del gasto fiscal ejecutado por los gobiernos autónomos. Concibiendo al nivel subnacional como de ejecución de intervenciones decididas desde el centro, los encargos se dieron en el marco de proyectos antes que de políticas, programas o sectores (Torres: 2003; Arboleda: 2003).

De un modo general se puede señalar que las tendencias democratizantes dominaron el imaginario y las praxis de los gobiernos locales. Así, tras casi 20 años de despliegue, muchas de las experiencias de descentralización y gobernanza local han obtenido algunos impactos en la vida y los derechos de la población, incluyendo ventajas demostrables para las mujeres.

En 2004, el PNUD afirmó: "Inmersos en esta dinámica política e institucional, los gobiernos seccionales han desarrollado experiencias exitosas de gestión municipal, caracterizadas por altos niveles de participación, planes de desarrollo que dan respuesta a necesidades importantes de la población, creación de espacios de gobernabilidad, generación de capacidades institucionales y asunción de nuevas funciones. Sin embargo, señaló la agencia,

estas experiencias no han logrado aún reproducirse de manera amplia, no todas tienen continuidad y no se han configurado las condiciones necesarias para su generalización y sostenimiento.”²⁹

2. 3- Las actoras y los procesos

A lo largo de los últimos 20 años, las ecuatorianas se integraron en numerosas instancias de participación ligadas a la gestión local. Aun cuando esta masiva participación no haya alcanzado plenamente la constitución de pactos sociales de equidad de género, ha posibilitado la gestación de una ciudadanía social y una ciudadanía política de las mujeres que va orientándose –progresivamente– hacia los derechos.

El escenario urbano será clave en el período 1980-2000. En efecto, desde fines de los años 70, surgen organizaciones femeninas, sobretodo en las barriadas urbanas desprovistas de servicios, pero también entre profesionales y mujeres de sectores medios. En los años 80, muchas mujeres abandonan los partidos políticos, incluso aquellos de izquierda, para formar organizaciones femeninas críticas (Rosero: 2000). En 1985 se conforma el colectivo “Mujeres por la Democracia”, una convergencia de mujeres políticas de centroizquierda e izquierda. En 1996, junto a la plataforma “Acción por el Movimiento de Mujeres” (nacida en 1987), convocan a la conformación de la Coordinadora Política de Mujeres del Ecuador CPME. Tanto la CPME como el Foro Permanente de Mujeres Ecuatorianas, fundado en 1995, adoptarán una agenda política cuyo punto central será el derecho a participar en las instancias de representación y de gobierno y en los espacios de toma de decisiones.³⁰ La Coordinadora Política de Mujeres hará un llamado expreso a construir participativamente *agendas locales de las mujeres*, las que contribuirán a dotar a las mujeres con una propuesta a negociar en los procesos de planificación local.

La importancia adquirida por las mujeres a nivel nacional y local ha llevado a diversos autores (Barrera et al: 2000, Ramón & Torres: 2003, Arboleda: 1998; 2003) a afirmar que entre los más importantes actores de la *descentralización de facto* se encontraban los pueblos indígenas, las mujeres y los actores postergados de las localidades. La década final del siglo XX lograba una apertura simbólica de las arenas sociales y políticas a un conjunto de nuevos actores que alcanzaban visibilidad creciente el momento mismo en que declinaban los partidos políticos tradicionales –incluidos aquellos de la izquierda– y las viejas modalidades asociativas sindicales y gremiales.

²⁹ PNUD, op. cit.

³⁰ Seguimos el concepto de movimiento de mujeres planteado por Betania Avila y Sonia Correa, como todas las formas de organización de mujeres que luchan por diversos objetivos. Las autoras señalan que existe “una dialéctica entre esas varias formas de organización... a partir de la cual la cuestión de las mujeres y las cuestiones traídas por las mujeres ganan sentido en la esfera pública”. Avila & Correa, Las nuevas caras del feminismo y los desafíos del Siglo XXI, en Comité Nacional Beijing +5, Itamaraty, 2000.

Esta dialéctica de eclipse/despliegue o hundimiento/emergencia de los actores y actoras se expresará en una ontología refundacional del Estado³¹ que se concretará en dos procesos constituyentes, uno en 1998 y otro en 2008. Las nuevas Constituciones Políticas, consagrarán el principio de igualdad entre mujeres y hombres, la no discriminación en razón de sexo y la paridad en la participación en el poder y en las instituciones y organizaciones (Mosquera: 2007; Goyes: 2008).

La instalación de una cultura de participación y representación informal también está vinculada a la inducción de la toma de decisiones mediante *planes estratégicos* de desarrollo local. Para 2003, Victor Hugo Torres calculó que cerca de 100 municipios y numerosas provincias, parroquias, zonas, comunas, microregiones e incluso algunas regiones, “habían formulado participativamente aproximadamente 1.142 planes mayores y menores, para siete niveles territoriales distintos”. Hasta 2008, diversos municipios y prefecturas exploraban además “nichos de desarrollo” para mancomunar iniciativas locales, operativizar planes y facilitar la participación en torno a metas y resultados de mediano plazo.

La Agencia Alemana de Desarrollo GTZ y la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME fueron las instituciones que introdujeron y promocionaron las *metodologías* de planificación estratégica – participativas, a través del Programa de Desarrollo Municipal, PDM, que contó con financiamiento del BID, el BIRF, la propia GTZ y el Banco de Desarrollo del Ecuador, BEDE, para la entrega de créditos a los gobiernos locales.³² A lo largo de veinte años, la planificación local participativa se ha extendido en el país y es usada por casi todas las instituciones y agencias, con débil sustento de un enfoque de género y un énfasis en “las mujeres” y en la “espontaneidad” de sus discursos de demandas.

Los enfoques de las diversas agencias cuentan. El PDM usó el concepto de “pobreza habitacional”, en boga a finales de los años 80 y que se refería “a las personas y a los hogares que carecen de vivienda segura y saludable con infraestructura básica, tal como agua entubada y una adecuada provisión de saneamiento, drenaje y recolección de basura domésticas”. Gracias a ello, el PDM priorizó la intervención en municipios de tamaño mediano y pequeño donde, según las estadísticas, se concentraban con mayor agudeza los déficits. Cada intervención del PDM en un municipio se iniciaba con Asambleas Cantonales para consulta y diagnóstico. La metodología participativa de los primeros años introdujo un interés por vincular a las mujeres.

Gladys Aristizábal, técnica del PFM / PDM de GTZ en estos años, contó:

“En el PDM no había el concepto de género pero siempre hubo un marcado interés de vincular a las mujeres en todo el proceso. Cuando nosotros hacíamos la parte más importante desde el punto de vista social, que fue la que yo acompañé, de vincular a la comunidad a todo lo que es la planeación participativa, nosotros sí hacíamos mucho énfasis en la presencia de la mujer. En las convocatorias hacíamos especial énfasis, a través del equipo social, de invitar a mujeres, las comprometíamos y en el proceso de detectar los líderes, siempre tratábamos de detectarlas a ellas como líderes.

³¹ El deseo ontológico, el deseo de ser, es para Braidotti, de mayor importancia que la voluntad en la constitución del sujeto como problemática psíquica, ética y política. Braidotti, op. cit: 38.

³² Arboleda, María, “Género, Pobreza y Municipios en el Ecuador”, Estudio sobre la provisión de servicios básicos del PDM - PFM y su impacto en la vida de las mujeres en cuatro municipios, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica GTZ, documento de Word, Quito, 1998.

“En los procesos de planeación participativa se dio una presencia femenina muy interesante. Aunque en el mundo andino, la mujer no tiene voz en público sino en privado, como nosotros utilizábamos el metaplano, el método de visualización para trabajar, la participación de la mujer estaba ahí. Y muchos de los problemas que se priorizaron fueron bajo el concepto de las mujeres. En ciudades donde el alcalde tenía un concepto diferente, predominaba el agua potable y el alcantarillado. ¿Por qué?. Porque la presencia femenina era grande.

“En las reuniones se conformaron grupos de mujeres. Había casos, por ejemplo, en Chimborazo, donde el 60% eran mujeres. El PDM no tenía explícitamente un componente para las mujeres. Pero nosotros hicimos muchísimo énfasis en eso, además porque el equipo era femenino, éramos mujeres.

Fuente: Arboleda: 1998.

A partir de entonces se crearon muchas instancias a cargo de los temas “de las mujeres”, “de las familias” y a veces “de los asuntos de género”, que muchas veces tienen una vida episódica. Su profusión ha sido tan grande como su heterogeneidad, provocando una idea borrosa sobre las formas en que podrían institucionalizarse. Hasta 2008, según Valdivieso y Armas (2008), persisten 22 mecanismos de las mujeres en 10 provincias del país y según Marjorie Reinoso (GTZ) al menos existe un número similar en municipios. También hay comisiones legislativas (del Concejo Municipal) dedicadas a temas similares y en menor medida unidades técnicas de género.

Estos mecanismos “son de distinta naturaleza, en unos casos se han creado comisiones de la mujer y la familia y en otros casos oficinas o departamentos de género. La diferencia entre unos y otros depende del grado de apertura de las autoridades de los gobiernos locales a incluir este enfoque en su planificación. Tenemos (también) entonces un conjunto de gobiernos locales que disponen de instrumentos técnico-políticos para la igualdad de género, tales como planes, agendas o mandatos de las mujeres”. Entre ellas, “las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos y Orellana, cuentan con agendas de las mujeres; la ciudad de Cuenca fue pionera en la formulación de un plan de igualdad. A nivel de provincia, Chimborazo y El Oro, ... tienen planes de igualdad de oportunidades”. Aunque existen numerosas intervenciones locales sobre violencia de género, “la ciudad de Guayaquil ha sido la primera en diseñar un plan sectorial de violencia” (Valdivieso & Armas: 2008).

Cuadro
INSTANCIAS PARTICIPATIVAS Y ENCARGADAS DE ASUNTOS DE MUJERES O DE GENERO

Mecanismos de participación, planificación y seguimiento	De administración y/o gestión	De servicios
<ul style="list-style-type: none"> • Asambleas cantonales y/o parroquiales de Mujeres. • Cabildos de Mujeres (zonales y cantonales) • Mesas encargadas de los temas de las mujeres, • Mesas de gestión de las organizaciones de mujeres, • Mesas de género y desarrollo local, • Mesas de equidad • Mesas de familia y niños/as, • Comités temáticos en manos de mujeres (por ejemplo de salud) • Instancias de rendición de cuentas, veeduría y control de mujeres ligadas a los Planes y/o Presupuestos participativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos de Equidad • Unidades de Género • Jefaturas de Mujer y Familia • Oficinas de la Mujer • Direcciones de Desarrollo Social o de Acción Social Municipal • Patronatos Municipales <p align="center">Comisiones legislativas del Concejo Municipal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comisiones de la Mujer y la Familia • Comisiones de Género y Equidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Casas Municipales de la Mujer • Casas Municipales de Equidad y Justicia (para atención a VIF-5) • Centros Municipales de Niños/as y Familias • Centros de atención y prevención a la violencia intrafamiliar y de género • Casas del/La Migrante

A partir de los años 2000, agencias diversas, entre ellas las de Naciones Unidas como UNIFEM, PNUD, y Habitat, retomaron el interés en estos temas, introduciendo progresivamente un enfoque de “derechos de las mujeres” que va ganando terreno. Igual que otros actores, AME ha incorporado el enfoque a toda su maquinaria de planificación, aunque las concreciones sean menores que el discurso. Uno de los problemas centrales consiste en que la planificación no se apoya en indicadores de desarrollo humano de las mujeres en las localidades. Un avance en este sentido lo constituye la articulación de las metas ligadas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que han colocado objetivos de cambio que diversos municipios están persiguiendo y que tienen potencial para generalizarse.

MUJERES Y GENERO EN PLANES MUNICIPALES (TENDENCIAS)

1. La más generalizada la constituyen los Planes Estratégicos Participativos y Planes De Vida y Equidad *que incluyen demandas diferenciadas de mujeres y hombres*. Algunos planes señalan haber incluido un enfoque de género y a veces también de interculturalidad, igualdad de oportunidades, equidad generacional e inclusión.
2. De penúltima generación, los Planes Cantonales y Zonales de combate a la VIF/S, poseen una metodología de red e involucramiento de actores, sensibilización ciudadana y articulación de alianzas interinstitucionales. El más completo (CONAMU: 2008), es el de la ciudad de Guayaquil, facilitado en base a una articulación del Municipio con una ONG de Mujeres (CEPAM) y el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU).
3. Los Planes Cantonales y Provinciales de Salud con protocolos de género, ligados a la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia LMGYAI y a los comités de usuarias.
4. Municipios como el del Distrito Metropolitano de Quito MDMQ han establecido un mandato para la institucionalización del enfoque de género al interior de sus importantes políticas sociales enfocadas a poblaciones en situación de vulnerabilidad y excluidas del disfrute de bienes y servicios públicos.
5. En menor medida, existen políticas municipales de lucha contra la pobreza, generación de empleo y énfasis en economía, infraestructura. Son casi inexistentes las políticas de desarrollo económico con equidad hacia género.
6. Alrededor de cuatro municipios tienen políticas de Igualdad de Oportunidades pero sólo dos las han concretado en planes (PIOs). De ellas, la que se ha implementado es el PIO del Municipio de Cuenca.
7. Finalmente, se encuentran las políticas que establecen la participación equitativa de mujeres y hombres en la planificación del desarrollo local y en el presupuesto participativo.

En cualquier caso, los esfuerzos de las mujeres y diversas agencias por permear la planificación ha posibilitado una especie de evolución de los planes locales. El mérito corresponde sobretudo a su incidencia política antes que a guías y manuales para la incorporación de género, que son escasamente aplicados. Ciertamente, si existe una especie de performance género-inclusiva de los planes –aunque lenta e inacabada– en realidad expresa lo que las actoras llaman los “acumulados” de sus largas trayectorias de incidencia en busca de transformar las desigualdades de género.

2. 4- Apreciaciones generales

Más allá de sus limitaciones, los procesos de gobernanza local han puesto en evidencia la existencia de una *coral* participativa de mujeres, muchas veces fragmentada, no siempre organizada –a veces incluso subordinada-- pero extensa e inspirada en una ética de la justicia. De las voces de esta coral participativa han salido demandas que se transformaron en numerosos proyectos y servicios enfocados en las mujeres. En menor medida, políticas locales con el enfoque de género. Numerosas mujeres han realizado su iniciación en el gobierno y la gestión desde las sociedades locales, aunque tras veinte años de camino, parecería que el carácter de las dinámicas de empoderamiento de las mujeres está sufriendo un desplazamiento por el cambio de los temas priorizados en las agendas nacionales y locales.

LÍNEAS DE ACCIÓN PARA EL EMPODERAMIENTO A LAS MUJERES EN GOBIERNOS LOCALES

Algunos municipios y ONGs, en especial en la región de la Sierra donde existen más actorías organizadas, sostienen estrategias para el empoderamiento de las mujeres. Su objetivo es elevar sus habilidades para la interlocución y la toma de decisiones. Ejemplos de este tipo de intervenciones son las realizadas por CEDIS en la provincia de Chimborazo, la Prefectura Indígena en Cotopaxi, la alcaldía de Suscal en Cañar, el municipio de Oña en Azuay. En el cuadro inserto abajo puede verse algunas líneas de acción recogidas desde varios gobiernos locales.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Visibilización y promoción del liderazgo de las mujeres.
- Fortalecimiento de las organizaciones de mujeres.
- Capacitación sobre planificación de género, presupuestos sensibles a género, movimiento de mujeres, derechos económicos, políticos, sociales y culturales.
- Capacitación sobre autoestima, liderazgo, derechos de la mujer, proyectos productivos, salud preventiva andina, procedimiento parlamentario, Ley de Maternidad y Nutrición.
- Elevamiento de mujeres a sitios de dirección de Juntas de Agua y de cabildos indígenas.
- Valorización y acreditación de parteras ancestrales.
- Capacitación a mujeres en gestión local.
- Escuela de Mujeres Líderes en agroecología, desarrollo local, salud, derechos, autoestima, participación ciudadana, liderazgo, crianza animales menores.
- Capacitación sobre derechos económicos y sociales de las mujeres

AGENDAS LOCALES DE LAS MUJERES

En 1995 la Coordinadora Política de Mujeres del Ecuador CPME inició la formulación de Agendas de las Mujeres que tuvieron gran importancia en algunas localidades como el municipio Bolívar (Carchi) o el municipio de Riobamba (Chimborazo). Aunque desde 2000 la CPME no continúa en esta tarea, sí ha incursionado en la realización de diagnósticos sectoriales que contribuyeron a enriquecer los temas demandados por las mujeres.

Por su parte desde mediados de los años 90s el Foro de las Mujeres Ecuatorianas y la Pastoral de los Pueblos Afrodescendientes han tenido un rol relevante en el fortalecimiento de actorías de mujeres afrodescendientes que se ha expresado en la formulación de agendas nacionales y locales. El Foro de las Mujeres Ecuatorianas realiza intervenciones de empoderamiento de las mujeres afro e indígenas sobretudo en Esmeraldas y algunas localidades de la Sierra. Otra institución que destaca por su

trabajo con las mujeres indígenas y afrodescendientes es la Fundación Mujer y Familia Andina, dirigida por María Eugenia Lima, una lideresa feminista que fuera diputada y concejala del Municipio de Quito.

En los tres últimos años, con la emergencia de nuevas actorías de mujeres de base de las localidades, sobretudo vinculadas a los derechos económicos-sociales, a luchas antimineras y ambientales así como a espacios como los comités de usuarias (CUS), se han abierto procesos que parecen apuntar a una confluencia política entre movimientos de mujeres y movimientos sociales. La evidencia resalta que los temas de género han logrado sus mayores potencialidades cuando las actoras logran alianzas al interior de proyectos más generales de cambio.

Por tanto, sin que ello implique subsumir a las mujeres en los proyectos de poder de los otros actores sociales, se requiere apoyar una construcción política del género, escapando de los procesos que han pesado en el tránsito de la constitución de las mujeres como sujetas a “actoras sin procesos” con riesgos de perder los acumulados sociales y políticos que refuerzan la idea de que los asuntos de género son temas de mujeres y contribuyen al “encerramiento” del género. Es preciso analizar mejor las formas en que las luchas por el acceso a los poderes locales inciden en la construcción de la ciudadanía de las mujeres y en sus identidades culturales y políticas. Esto implica una articulación de los temas de género con otras dimensiones de la desigualdad social.

Los procesos de gobernanza de la *descentralización de facto*, abrieron arenas donde las mujeres de las localidades han podido ejercer y ampliar su ciudadanía social y política. Muchas mujeres que escasamente habrían logrado integrarse a las plataformas de acción del movimiento de mujeres, encontrarán en sus parroquias, municipios y, en menor medida, provincias, espacios donde sus demandas podían ser acogidas --pero también, (re)modeladas—. Un (nuevo) territorio simbólico donde oportunidades y riesgos --en otras palabras, rutas sociopolíticas de transformación y/o continuidad—serán articuladas.

3. ESPACIOS ASAMBLEARIOS Y EMPODERAMIENTO DE LAS ACTORAS

Los tres casos, como veremos en este acápite, presentan diversas estrategias de las mujeres para la ganancia de voz, autodeterminación y poder.

En 1996, al inaugurar su gestión, el primer alcalde indígena del país (municipio de Cotacachi), convocó a una Asamblea en la que participaron 800 delegados. De ellos, un 30% fueron mujeres. En 2000, el Consejo de Mujeres de Cayambe CONMUJER, autoconvocado, se instaló con 600 delegadas tras la elección de un alcalde del movimiento Pachakutik. El mismo año, tras la elección del primer alcalde afrodescendiente, la *Asamblea para el Cambio* del Municipio de Esmeraldas, convocó alrededor de 1000 personas --entre ellas 300 mujeres-- que se reunieron durante un año y medio para establecer las políticas del cantón.

Podrían citarse otros ejemplos. Aquí nos interesa poner en evidencia dos factores que tienen relación con el empoderamiento de las mujeres en procesos locales: la difusión de los espacios assemblearios y el espacio simbólico y material que las mujeres han ocupado en ellos.

Aunque a lo largo de los años, las asambleas han sufrido la sobreimposición de las tecnologías de planificación, los procesos locales asamblearios han sido portadores de una intencionalidad democrática. Como señalan Lola Ocón y Pablo Iturralde de ASOCAM³³, “la relación entre el ámbito estrictamente político y la construcción social de la política es hoy un área interfronteriza de gran importancia” que se expresa en el establecimiento de estrategias de *incidencia* que van “de la formulación de agendas y el lobbying desde los actores y actoras sociales a la promoción del acceso de líderes y lideresas populares a cargos de elección en instancias de gobierno y/o representación”.

Desde su origen, el sentido de estas asambleas ha sido posibilitar, en el escenario del poder local, la *presentación* de los y las históricamente excluidos. Las 22 asambleas sucesivas que el gobierno local de Esmeraldas sostuvo por casi dos años, colocaron por primera vez en el país, a un pueblo afro en la centralidad de los debates. En Nabón, las asambleas convocan a todos los actores, y no han dejado de realizarse a lo largo de 8 años desde que se inició la experiencia. En Cotacachi, duran ya por 12 años. Uno de los resultados de estos procesos es el progresivo despliegue de una ciudadanía social de las mujeres que puede ser descrita --en términos de ASOCAM-- como “la necesidad de los actores de orientar, desde su propia visión del desarrollo, las políticas y la gestión pública a diferentes niveles (local, regional, nacional e internacional)”. A continuación revisaremos algunas de estas experiencias.

3. 1- La Asamblea Cantonal de Mujeres de Cotacachi

A lo largo de doce años y tres períodos de gobierno local, las cotacacheñas han ganado poder. Su proceso es el más sólido y relevante entre todos los que existen en el país a nivel local. Su empoderamiento ha sido posible gracias a cinco factores:

1. una progresiva confluencia de las organizaciones de mujeres, a nivel parroquial y cantonal,
2. la decisión de fortalecer e incrementar el tejido social de mujeres de todo el municipio,
3. el empeño en establecer y negociar su propia agenda,
4. la construcción de una instancia propia de representación y toma de decisiones al interior de la estructura participativa del municipio,
5. la habilidad para consensuar alianzas y acuerdos con otros actores.

En un camino que a muchos les parece lento pero que ha tenido el mérito de no abortar el proceso de unidad de las mujeres, entre 1996 y 2005 las cotacacheñas crearon una modalidad de representación con base en las 4 zonas del municipio (zona urbana, zona andina, Intag y Manduriacos) y en los 4 grupos poblacionales (mestizas urbanas, indígenas, afrodescendientes y colonas mestizas).

El proceso partió de organizaciones microregionales. Para 1996, el *Comité Central de Mujeres* de la Unión de Organizaciones Campesinas y Negras de Cotacachi UNORCAC, integrado por 25 organizaciones en 43 comunidades, era ya una red de actoras fuertes dotada de una agenda propia y que ejecutaba proyectos enfatizando en sus roles e identidades culturales. Las mujeres

³³ Ver ASOCAM, Profundización temática 2006: Incidencia en Políticas Públicas, ASOCAM, presentación en power point, 2006.

indígenas se habían organizado “con el objetivo de trabajar y realizar actividades que permitan una mayor participación, empoderamiento y toma de decisiones dentro de la organización, comunidad y familia”.³⁴ Entre un conjunto de importantes iniciativas propuestas por ellas al proceso de Cotacachi, destaca el Consejo y el Sistema Intercultural de Salud, único del país en funcionar de manera descentralizada.

En Intag y Manduriacos, zonas rurales con una pequeña población afro, un proceso organizativo de mujeres iniciado en 1990, cobró fuerza hacia 1995 cuando se forman grupos mixtos para reforestar cuencas hídricas, conservar las fuentes de agua, participar en la conservación ecológica de la zona y producir - comercializar artesanías. En 1996 aparece el grupo de Mujeres Conservacionistas de la Biodiversidad y Medio Ambiente. La organización DECOIN (Defensa y Conservación Ecológica de Intag) y *Mujeres en Defensa por la Vida* les siguieron. A poco, las mujeres se juntaron para responder a una amenaza minera que podía arrebatarles sus tierras y contaminar, el agua. En 1996, al ser electo el nuevo gobierno local alternativo, las inteñas y las mujeres de Manduriacos lograron la declaratoria de Cotacachi como “cantón ecológico”. Desde fines de los años 90s, cuentan con una *Asamblea Zonal de Mujeres*. En 2002 constituyeron la *Coordinadora Zonal de Mujeres* de Intag.³⁵

En la zona urbana, la presencia de lideresas mestizas (la vicealcaldesa –quien ha conducido en gran medida la presencia de las mujeres-- reivindica esta filiación) ha sido relevante en las dos últimas décadas. Ellas han aportado a la construcción y fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres y a la planificación y rendición de cuentas como procesos informados. Han sostenido la adopción de una perspectiva de género y entre sus aportes se cuenta la propuesta de estructura representativa autónoma de las mujeres y la institucionalización de sus espacios de coordinación. En los últimos años, se orientaron al reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos y la prevención-combate a la violencia intrafamiliar y sexual. El año 2002 conformaron la *Coordinadora de Mujeres Urbanas*.

Actualmente, alrededor de cincuenta organizaciones de mujeres en las 4 zonas acompañan y sostienen el proceso y constituyen una de las actorías locales más relevantes. En 2005 se creó la *Asamblea Cantonal de Mujeres de Cotacachi* y la *Coordinadora Cantonal de Mujeres*. Poco después, ambas instancias fueron reconocidas por la Asamblea de Unidad Cantonal AUCC. La capacidad decisoria de las mujeres en el modelo participativo y de cogestión de Cotacachi, ha sido central para el sostenimiento de políticas y proyectos de gran importancia para los cambios de las mujeres y del conjunto de la población. Las cotacacheñas han dirigido acciones para eliminar algunas brechas de género y alcanzar mejores satisfactores de vida y participación para ellas y para todos. Debido a que no se las ve como “encerradas” en los temas de las mujeres sino asumiendo también una posición sobre los temas colectivos, se las reconoce como las autoras de algunas de las más emblemáticas políticas de cambio del municipio.

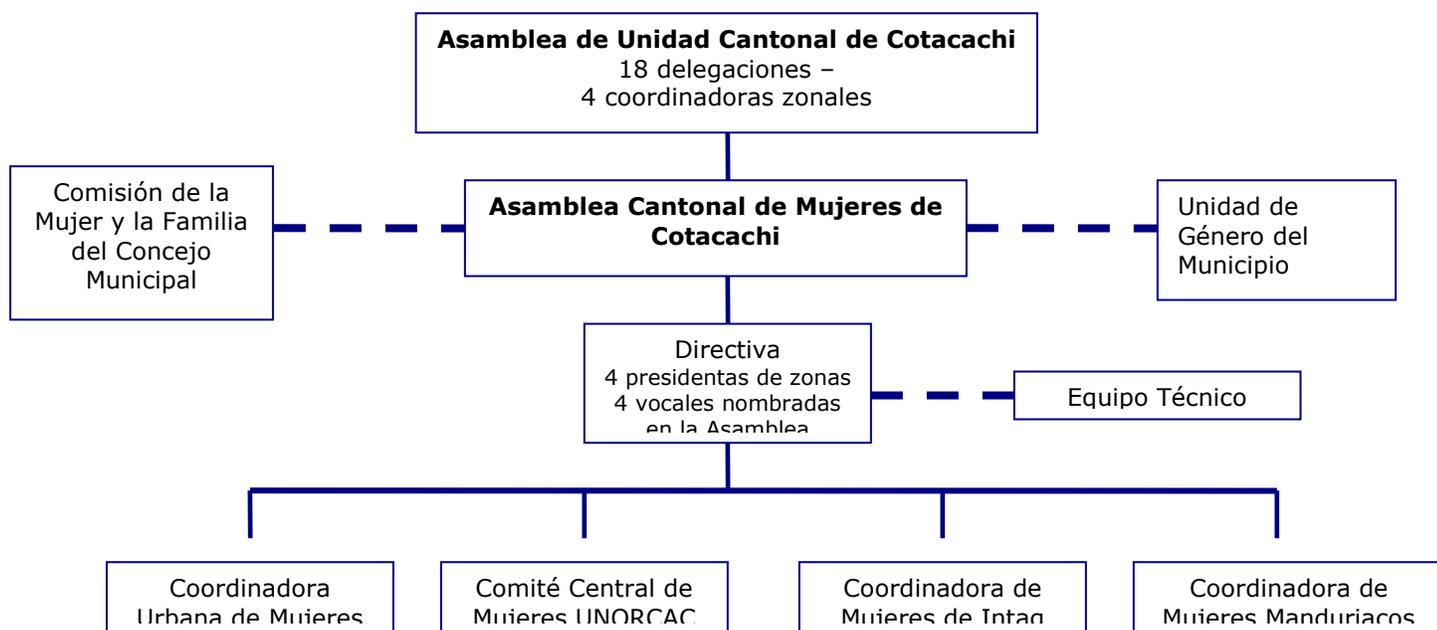
Bajo su influjo, Cotacachi ha llevado adelante programas de combate al analfabetismo, a la violencia de género, de promoción de la soberanía alimentaria y ampliación de bienes públicos como agua, vivienda, alcantarillado, vías, infraestructuras, vivienda, etc. El Sistema Intercultural de Salud que integra las medicinas occidental y ancestral, una de las más importantes

³⁴ UNORCAC, “Historia de la UNORCAC, Filial de la FENOCIN, Pasado, Presente y Futuro”, Cotacachi, 2005. Comité Central de Mujeres de la UNORCAC, “Plataforma de Lucha”, Cotacachi, 2007.

³⁵ Testimonios, Talleres para elaborar la Visión/Misión de la Coordinadora Cantonal de Mujeres, 2007. Otra información tomada del documento Coordinadora de Mujeres de Intag, Plan de Vida de las Mujeres de la Zona de Intag, 2007.

realizaciones que ha valorado a las parteras ancestrales y validado su liderazgo, alcanzó en 2006 el indicador de “cero de mortalidad materna”, logro inédito en el país.

ESTRUCTURA PARTICIPATIVA DE LAS MUJERES DE COTACACHI



Fuente: CCMC / Plan Estratégico. Re-elaboración: María Arboleda

La Asamblea de Mujeres se instala ya por 4 años y cuenta con alrededor de 120 delegadas. Las mujeres consideran que aún deben elevar su capacidad de incidencia (interlocución, negociación y seguimiento) en la gestión local. Enfrentando un sinnúmero de tensiones internas y externas aunque aprendiendo a navegar en ellas y sobre ellas, las mujeres se consideran hoy coautoridades del proceso y están dispuestas a mantenerse en ese rol.

Por su propio influjo, las mujeres han elevado su participación como autoridades electas incluyendo concejales indígenas y afro, e incrementado su liderazgo en los cabildos indígenas donde algunas han llegado a ser presidentas. Posicionaron los enfoques de género y generacional en la planificación - presupuestación participativa y en la evaluación de los procesos de desarrollo (2003)³⁶. Obtuvieron la inclusión de la perspectiva de género en los programas de post-alfabetización del Municipio (2006), que fue el primero del país en ser declarado libre de analfabetismo por la UNESCO. Otros hitos han sido las campañas cantonales de sensibilización sobre los derechos de las mujeres, la creación de la Escuela de Mujeres en la Gestión Pública y el apoyo al fortalecimiento de las lideresas locales en temas de Gobernabilidad y Gerencia. El Municipio tiene además una Comisión de la Mujer y la Familia

³⁶ Testimonio de la Dra. Patricia Sarzosa, entrevista, en Santillana, 2006.

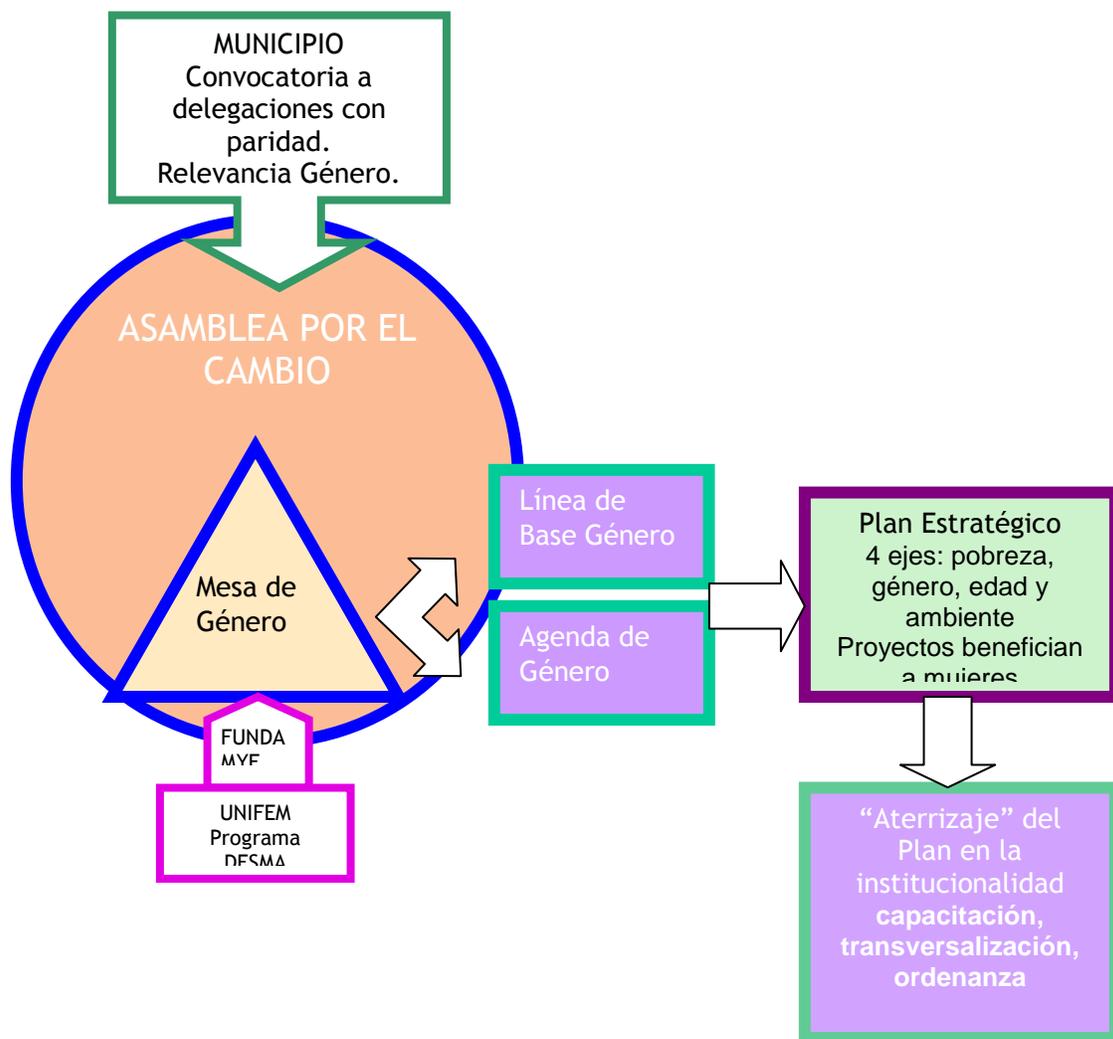
conformada por las concejales. En 2008, acordaron la creación de una Unidad de Género en el Municipio.

Desde 2004, el municipio trabaja su presupuesto participativamente. Las mujeres han cumplido ya varios ejercicios anuales de asignación de recursos en base a su agenda. El Presupuesto Participativo ha mejorado las posibilidades de ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas y proyectos del cantón y de la Coordinadora Cantonal de Mujeres. Desde estos aprendizajes, en 2007, la Coordinadora formuló participativamente su *Plan Estratégico de Vida y Equidad para las Mujeres*.

3. 2- La Mesa de Mujeres de Esmeraldas

En Esmeraldas, ciudad emblemática por la presencia de población afrodescendiente, la *Mesa de Mujeres* fue introducida por el equipo técnico-político que organizó la *Asamblea Ciudadana Por el Cambio*, lograda gracias a una petición de paridad para las delegaciones. En Esmeraldas, la organización de las mujeres ha crecido notablemente en los últimos 15 años. Muchas afroesmeraldeñas son lideresas urbanas o rurales y todas son ejes espirituales y materiales en sus familias. A la convocatoria, llegaron alrededor de 300 mujeres (30% del total).

Cuadro RUTA DE INCIDENCIA DE LAS MUJERES EN LA ASAMBLEA POR EL CAMBIO



Elaboración: María Arboleda, 2007, op. cit.

La Asamblea se concibió como una herramienta para modificar la exclusión de la población afro de la gestión, recuperar al municipio y a la ciudad desde el colapso y trabajar por la equidad, la justicia y el desarrollo local. Convocada por el primer alcalde afrodescendiente, la Asamblea se convirtió en una prolongada *interface* deliberativa entre sociedad y gobierno local que duró dos años y medio. Su resultado fue un Plan estratégico de Políticas Públicas que guía a la administración hasta la actualidad. Desde la Mesa, las mujeres establecieron su agenda y lograron incluir la mayoría de sus demandas en el Plan. De este modo pusieron las bases para políticas públicas que han sido muy relevantes para ellas³⁷.

³⁷ Fuente: María Eugenia Lima, Entrevista colectiva, en Arboleda, María y Javier Rodríguez, Estudio de Caso “Esmeraldas: las mujeres en el prisma de los derechos y la representación en la recuperación de una ciudad colapsada”, Documento Borrador, IDRC / PRIGEPP - FLACSO ARGENTINA – IEE, Ecuador, Octubre 2007.

A lo largo de 8 años, la mayoría de items del mandato de la Mesa de Mujeres se encuentra en proceso de cumplimiento. La construcción del alcantarillado, el combate a la contaminación ambiental, la recolección de basura y el acceso al agua, solicitados por ellas en primer lugar debido a la degradación del habitat urbano, han tenido avances notables. En salud, el municipio montó un sistema público que destaca por la amplia atención en salud sexual y reproductiva, en alianza con instituciones de salud nacionales e internacionales. Así mismo, ha establecido un programa de microemprendimientos para mujeres que va obteniendo sensibles logros y en relación con la propiedad de la tierra y la vivienda, existe un programa de regeneración urbana que mejora participativamente los barrios degradados (desde la visión de sus habitantes) y apoya a las mujeres para la titulación y acceso al bono estatal de vivienda. Numerosas mujeres ingresaron a cargos de dirección municipal, uno de los puntos de la Agenda.

Cuadro
ASAMBLEA PARA EL CAMBIO DE ESMERALDAS / AGENDA DE LAS MUJERES

en cumplimiento	mediano cumplimiento	Propuestas relegadas en el proceso
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Atención a los problemas de salud de las mujeres. ✓ Atención a los problemas de saneamiento ambiental (alcantarillado, contaminación, basura). ✓ Generación de fuentes de trabajo e ingresos. ✓ Acceso al microcrédito. ✓ Garantía de la propiedad de la tierra y la vivienda. ✓ Promoción del acceso de las mujeres a sitios de dirección. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Prevención y atención a la violencia. ✓ Promoción del respeto y de los derechos de las mujeres. ✓ Agua potable 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promoción del acceso de las mujeres a sitios de representación. ✓ Mejora de la capacitación y formación de las mujeres. ✓ Aplicación de la Ley de Maternidad Gratuita

Elaboración: María Arboleda, 2007, op. cit.

Sin embargo, tras su funcionamiento inicial, la Asamblea por el Cambio se cerró. En 2006, el gobierno local realizó una “consulta urbana” que permitió revisar los temas ambientales y de saneamiento. El cierre de la Asamblea no solo introdujo un déficit democrático en la ciudad sino que ocasionó la pérdida –parcial o total-- de influencia de las organizaciones de mujeres no afines al partido en la Alcaldía. El gobierno local adoptó una lógica de “relación directa” con las mujeres (y hombres) de los barrios, y hasta el fin de su período (agosto 2009), sobretudo las organizaciones de mujeres vinculadas al alcalde eran quienes conservaban capacidad de incidencia. Esmeraldas muestra hoy un escenario complejo con mujeres lideresas sociales y políticas de gran fuerza, no todas participando en el poder local.

3. 3- El desarrollo local desde y para las mujeres: el caso de Nabón

En Nabón --tierra de emigración masculina-- las mujeres lideran casi todos los espacios de la institucionalidad pública, sin embargo, las indígenas estaban históricamente excluidas. La alcaldesa electa en 2000 acogió una propuesta de desarrollo local elaborada participativamente y enfocada a combatir las pobrezas, empoderar a las comunidades de base y construir equidad.

Con ella se ha montado una de las más notables estrategias de desarrollo socioeconómico local, que tiene a las mujeres en el centro. “La estrategia fue gestada por un proyecto de la cooperación suiza, el Proyecto Nabón, que se planteó superar la coyunturalidad y los logros episódicos o de pequeña cobertura en el combate a la pobreza. Así se decidió: a). territorializar las intervenciones a escala del municipio; b). asegurar sinergias articulándolas al conjunto de acciones en el territorio; c). potenciar la actoría de los sujetos sociales con mecanismos participativos de toma de decisiones y rendición de cuentas, en especial de las mujeres que constituyen mayoría en el territorio; y d). establecer una institucionalidad articuladora, en este caso, el municipio” (Herrera: 2009).

En la Asamblea anual se ven muchos rostros femeninos, señala Herrera, entre ellos de las delegadas indígenas de las comunidades altoandinas que antes no tenían presencia ni voz en las decisiones públicas. El proceso del presupuesto participativo (PP) parece ser el más deliberativo de Ecuador: a lo largo del año, mujeres y hombres planifican en un ritmo cíclico que se entrama de un año a otro y “desciende” a las parroquias y las comunidades de base que definen sus necesidades en base a los ejes de desarrollo establecidos por todos/as. Sus propuestas pasan a la asamblea ciudadana (Herrera: 2009).



Fuente: Municipalidad de Nabón. 2006, en Herrera: 2008

Herrera (2009), parafraseando a Nancy Fraser, señala que en Nabón el Presupuesto Participativo es “una estructura que multiplica y abre las esferas públicas”, al tiempo que las ordena y restringe limitando la discusión a los ejes de intervención. El proceso, afirma, ha sido importante para las mujeres cuya participación se estima en 60%. Dos factores discriminan positivamente la asignación en favor de las mujeres. El primero es el diagnóstico de la condición de las mujeres en el Plan de Desarrollo Cantonal, que se traduce en ejes y acciones. Con el segundo factor, del 90% del presupuesto municipal destinado a inversión, el 30% se asigna de acuerdo a los siguientes criterios: a). 15% igualitariamente para cada área; b). 40% según características de la población (60% según tamaño; 10% según índice de feminidad; 10% según número de jefaturas de hogar, 10% según índice de envejecimiento y 10% según porcentaje de niños que trabajan y no estudian); c). 25% según los índices de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas y, d). 20% por el buen manejo del territorio y el ambiente.

Herrera advierte que aunque las mujeres reconocen la importancia del PP y testimonian que “ahora tenemos voz y sabemos cuánto tenemos”, los espacios participativos son lugares en los que dominan las palabras masculina y técnica. El tejido organizativo de mujeres es casi inexistente en el municipio. El proceso puede haber reforzado esta característica al no adoptar una estrategia de promoción de la organización de las mujeres sino la definición de agendas de planificación vinculadas a una herramienta técnica. Las mujeres introducen políticas, obras y servicios de gran relevancia, advierte Herrera-- pero uno de los interrogantes sobre la sostenibilidad del proceso tiene que ver con la debilidad de las actorías femeninas, tan centrales en el mismo.

3. 4- El Consejo de Mujeres CONMUJER de Cayambe

El Consejo de Mujeres de Cayambe CONMUJER, autoconvocado en 2000, se instaló con 600 delegadas tras la elección de un alcalde apoyado por las organizaciones indígenas. El municipio es la sede de los capitales colombo-ecuatorianos vinculados a la exportación de flores y cuenta con una de las más altas tasas de crecimiento urbano del país. También es habitat de las comunidades kichwa Kayambi, distinguidas por su tradición de resistencia y por el liderazgo histórico de hombres y mujeres. En los años 90, fue uno de los primeros municipios ecuatorianos en introducir reformas para la visibilización de las mujeres (sobretudo mestizas) y los actores rurales. La intensa dinámica económica y el boom poblacional, presionando sobre los servicios y la vivienda, exigieron una modernización de la gestión y de las políticas municipales, las que tendieron hacia una redistribución de los recursos públicos.

Si antes de 2000, las mujeres indígenas tenían una limitada visibilidad pública, después de 2000 pierden importancia las mujeres mestizas y la problemática de las trabajadoras de las floricultoras. El año 2001, señala Nancy Carrión, un comité de instituciones y organizaciones impulsó la instalación de una Asamblea Cantonal en la que participaron organizaciones sociales, comunas campesinas, comités barriales, gremios, grupos empresariales, delegados del Pueblo Kayambi y una delegada del CONMUJER. Posteriormente, el Consejo de Mujeres se convierte en una entidad adscrita al Municipio, de funcionamiento autónomo pero dependiente del presupuesto municipal. En el 2003, para dar respuesta a las necesidades de las mujeres rurales, CONMUJER posiciona y negocia una agenda de proyectos antes que de políticas locales: capacitación para fortalecer la participación; proyectos productivos y de comercialización; sensibilización y concienciación sobre derechos de las mujeres y equidad de género (Carrión: 2008).

Para Carrión, el CONMUJER “ha resultado ser una herramienta de doble filo: por un lado, ha permitido a las mujeres constituir redes sociales, políticas y económicas” –actualmente cuenta aproximadamente con 800 delegadas-. Pero por otro lado, “ha resultado en que la institucionalidad municipal en su conjunto se desentienda de los problemas de género”. Por lo demás, según Carrión, las posibilidades que han encontrado las mujeres para posicionar sus intereses también han reforzado los roles tradicionales femeninos, extendiendo las responsabilidades y funciones asignadas a ellas en los espacios comunales y cantonales. El Consejo de las Mujeres, señala, se ha constituido en una especie de *gran madre del cantón* a quien ha sido delegada la administración de la pobreza a través de programas para la generación de alternativas económicas que tienen que ser desarrollados con escasos recursos (Carrión: 2008).

Esta paradoja entre la ampliación de los derechos de ciudadanía pero también su maternalización, “si bien les ha permitido a las mujeres construir una base social especialmente en las zonas rurales, también ha significado un límite para la construcción de un proyecto de un estado local alternativo que, desde la visión y prácticas políticas de las mujeres, desafíe la estructura patriarcal de éste”...”La propuesta política del ConMujer ha abierto espacios para la participación directa de mujeres urbanas y campesinas, mestizas e indígenas”, pero también “ha desarrollado líneas de trabajo cuyos efectos en la vida de las mujeres también implica una sobrecarga de trabajo que dificultan la participación política de ellas en los espacios públicos”.

También ha incidido el cambio de carácter del proceso. “La Asamblea no significó una extensión de la gobernanza, afirma Carrión, (puesto que) la incidencia real de los actores está limitada y sus decisiones sobre el desarrollo y el gobierno local no encuentran un curso para su aplicación real. Debido a que no existe un presupuesto participativo ni otros mecanismos consultivos sobre la distribución del presupuesto, algunas de las decisiones asamblearias han sido revisadas y cambiadas. Esto deja poca claridad respecto a los roles que le competen a la Asamblea y al Municipio y crea desconfianza sobre la voluntad política del Alcalde de representar y defender las propuestas de la ciudadanía” (Carrión: 2008). El gobierno local, que nace vinculado al Movimiento Plurinacional Pachakutik, se distancia de los actores indígenas. Los desencuentros entre los actores indígenas y la Alcaldía y entre las mujeres han sido importantes en el deterioro del proceso de cambios.

Finalmente, aunque el CONMUJER sea una instancia masiva, la evolución del sistema político y administrativo local y su propia orientación las ha encerrado en sus espacios y temas y, lo que es también muy significativo, “al interior de la plataforma organizativa del pueblo kichwa Kayambi, tampoco cuentan con sus propios espacios” (Carrión: 2009).

4. ERÓTICA LOCAL: POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS QUE FAVORECEN A LAS MUJERES

Las evidencias procesadas desde los cuatro casos de estudio señalan que, al asumir antes que negar los conflictos sociales, las democracias locales construidas por los actores sociales y las mujeres vienen jugando un rol fundamental en la ampliación de los derechos sociales, económicos y políticos de las mujeres y de los sectores tradicionalmente excluidos, haciendo posible una reconfiguración del gobierno local (Carrión: 2008).

Al menos en tres de los cuatro casos, los procesos muestran la realización de reformas democráticas basadas en la participación de los actores así como en estrategias de organización y movilización. Este es un campo que ha favorecido la recuperación del rol redistribuidor del Estado local con el cual los municipios han construido importantes programas sociales, avanzado notablemente en la provisión de infraestructuras y mobiliario público e incursionado –de modo relativo, con excepción de Nabón donde ésta es la línea central del cambio-- en la promoción de las economías locales y familiares que han visibilizado y auspiciado iniciativas productivas y de comercialización/consumo alternativo de las mujeres.

En esta perspectiva, Cotacachi, Nabón y Esmeraldas muestran una clara línea de quiebre: elevaron su importancia como gobiernos locales orientados a mejorar la vida de sus habitantes entre ellas las mujeres. Las mujeres han sido y son tanto inspiradoras como beneficiarias de los procesos. Los cambios se han operado con diversos enfoques y con distintas/semejantes dimensiones y profundidades con impactos para las opciones de gobernanza y sostenibilidad. Inmediatamente, revisaremos las líneas maestras de satisfacción de necesidades de las mujeres, que hemos llamado la *erótica local*, en el sentido de políticas que favorecen la vida.

4. 1- Intervenciones municipales que contribuyen a garantizar derechos de las mujeres

Los casos estudiados —en especial Cotacachi, Nabón y Esmeraldas— aportan abundante evidencia de que los gobiernos participativos han gestado una diversidad de políticas de equidad, y resultados caracterizados como avances sociales, económicos y políticos que constituyen referentes nacionales ya que han contribuido a paliar dinámicas de profundización de la pobreza o la desigualdad generadas por el sistema en general.

Los siguientes son elementos comunes encontrados en los 4 territorios estudiados:

- ✚ Incremento de mujeres con acceso a espacios de representación, toma de decisiones, definición de políticas y servicios y rendición de cuentas.
- ✚ Incremento del número de mujeres convertidas en autoridades locales de elección y directoras o técnicas municipales.
- ✚ Incremento de mujeres en los cargos electivos formales e informales de las organizaciones y los poderes locales.
- ✚ Establecimiento de programas de salud que fortalecen derechos sexuales y reproductivos, en un caso con articulación de las medicinas occidental y ancestral asociada a una elevación del status de parteras y sanadoras y con obtención de mortalidad materna cero.
- ✚ Establecimiento de programas de combate al analfabetismo que favorecen mayoritariamente a las mujeres, en especial indígenas, afros y de las zonas rurales de los municipios.
- ✚ Combate a la violencia de género. En un caso, introducción de un protocolo intercultural que actualmente está siendo replicado en otros municipios.
- ✚ Incremento o restauración de infraestructuras que mejoran la vida y el hábitat de las mujeres como servicios de agua potable y segura, recolección de basura, electrificación, alcantarillado, transporte, mercados, etc.
- ✚ Incremento de mujeres con acceso a recursos productivos como sistemas de riego (aledaños y en la parcela), crédito, extensión - capacitación y sistemas alternativos de comercialización que fortalecen iniciativas agroecológicas y/o de soberanía / seguridad alimentaria.
- ✚ Incremento de mujeres generando ingresos con sus trabajos productivos.
- ✚ Incremento del poder de las mujeres con base en sus propios saberes y prácticas como las de la medicina ancestral, la ritualidad, la danza, las economías familiares, el manejo de paisajes y recursos biodiversos.

- 🚧 Procesos de detención de amenazas ambientales: regeneración del hábitat urbano y remediación de daños en Esmeraldas, incremento del rendimiento de las economías campesinas sobretodo aquellas en manos de mujeres en Nabón, detención de la amenaza minera y de la depredación de páramos, bosques y fuentes de agua en Cotacachi, disminución de la contaminación química de las florícolas en Cayambe.
- 🚧 Procesos de reversión de sistemas históricos de discriminación público-privada: Nabón, Cotacachi, Esmeraldas, Cayambe (menos)
- 🚧 Procesos de reversión de desequilibrios demográficos: en Nabón, mayor permanencia de los varones migrantes en sus familias.

Las políticas, programas y proyectos más comunes encontradas se pueden clasificar en las siguientes:

- Políticas de provisión de servicios e infraestructuras
- Políticas de combate a la violencia de género
- Políticas de educación y/o capacitación
- Políticas de salud
- Políticas de producción / economía
- Políticas ambientales
- Políticas culturales

AREAS TEMATICAS CON ENFOQUE DE MUJERES Y/O DE GENERO EN MUNICIPIOS

Areas	Políticas, programas, proyectos
Habitat e Infraestructuras	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de agua potable y alcantarillado en barrios y comunidades • Programas de rehabilitación de vivienda con énfasis en mujeres. • Programas de regeneración urbana, con participación de mujeres. • Guarderías y/o centros de cuidado infantil • Provisión o mejora de mercados y casas barriales • Programas de intervención en barrios proclives a desastres • Programas de limpieza y manejo de desechos sólidos
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Combate al analfabetismo con énfasis en las mujeres • Programas de post-alfabetización con énfasis en las mujeres, algunos con perspectiva de género e interculturalidad. • Inversiones educativas para garantizar educación básica • Contratación de maestros y provisión de elementos didácticos para garantizar que niñas y niños asistan a la escuela.
Violencia	<ul style="list-style-type: none"> • Planes cantonales y zonales de prevención y combate a la VIF/S • Montaje de redes multiactores de protección frente a la violencia intrafamiliar y de género. • Campañas públicas contra la VIF. Sensibilización a las mujeres en sus derechos. • Servicios de atención a personas victimizadas por violencia intrafamiliar con énfasis en las zonas urbanas. • Elaboración de un Protocolo Intercultural para la prevención y atención a la Violencia contra las mujeres en comunidades indígenas.
Derechos sexuales reproductivos	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación de planes cantonales y provinciales de salud • Contraparte en transporte de emergencia al programa de la Ley de Maternidad Gratuita LMGAI • Montaje de servicios de salud que complementan el combate a la mortalidad materna e infantil y la

	<p>atención a mujeres embarazadas y lactantes,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programas de combate a la desnutrición de las madres, las/os infantes y los/as adultos mayores • Capacitación de parteras y sanadoras ancestrales • Inclusión de prácticas de salud de la medicina andina, básicamente para control prenatal. • Valoración y acreditación de las parteras ancestrales indígenas. • Capacitación en derechos sexuales y reproductivos, en especial a mujeres y hombres jóvenes. • Formación/fortalecimiento de Comités de Usuarías y veeduría a los Fondos locales de Salud • Creación de sistemas cantonales y provinciales de salud.
Producción Economía Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Programas productivos para mujeres de zonas urbanas y rurales que incluyen huertos, crianza de animales mayores y menores, elaboración de ropa y artesanías, etc. Los más avanzados de estos programas se engarzan en estrategias de seguridad o soberanía alimentaria y de agroecología. La mayoría enfatiza en mujeres jefas de hogar, indígenas, afroecuatorianas y mujeres rurales. • Programas de agua segura para consumo y riego de mujeres productoras • Ferias de comercialización de productos agrícolas y artesanías elaboradas por mujeres. • Programas de apoyo a mujeres microempresarias. • Proyectos de Canasta Básica. • Sistemas de ahorro y crédito que favorecen a mujeres • Programas de turismo comunitario sostenidos por mujeres y sus familias. • Programas con los cuales mujeres y hombres protegen y/o recuperan fuentes de agua y nichos ecológicos como microcuencas, páramos, bosques, etc.
Culturas e Interculturalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Integración de fiestas y rituales indígenas y afroecuatorianos que valoran la espiritualidad de las mujeres. • Visibilización de tramas culturales de valoración de los aportes y el estatus de las mujeres.

Fuente: María Arboleda: 2003 y 2007. Re-elaboración: María Arboleda: 2009.

4. 2- Políticas públicas en Cotacachi

La evidencia señala al caso de **Cotacachi** como el de mayores y más sostenibles transformaciones. En Cotacachi, una sociedad instalada sobre valores y prácticas de exclusión, como ha sintetizado Alejandra Santillana (2008), el triunfo del alcalde indígena Auki Tituaña fue posible por la agregación de múltiples malestares debidos a las desigualdades. Una de estas desigualdades se expresaba en la marginación de sus zonas rurales (2), la zona rural-andina habitada por comunidades indígenas y campesinos mestizos, y la vasta zona subtropical de Intag- Manduriacos, habitada por mestizos colonos y en menor medida por población afro.

Los actores introdujeron una nueva configuración espacial de representación basada en la visibilización de los 4 territorios y en un equilibrio de poder para los actores. Diversos espacios y mecanismos de deliberación y toma de decisiones se crearon para procesar democráticamente el paso de la marginación al equilibrio territorial y de las desigualdades a la equidad social. El más importante de ellos ha sido la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi AUCC, espacio vivo de participación que actualmente expresa la estructura societal articulada en 5 consejos intersectoriales (salud, educación, producción artesanal, turismo, y gestión ambiental), 3 representaciones de actores (jóvenes, mujeres y niños/as) y cuatro de organizaciones territoriales: la Unión de Organizaciones Campesinas del Cantón Cotacachi Unorcac, la Federación de Barrios de Cotacachi, Febac, el Consorcio Toisan – Intag y los Talleres del Gran Valle – Manduriacos. El Comité de Desarrollo y Gestión CDG, instancia

directiva delegada por la Asamblea, integra las principales organizaciones de las cuatro zonas, para la toma de decisiones a lo largo del año.

Estas estructuras de representación y ejecución por cogestión conforman un marco de Estado social de derecho en el nivel local. Con base en el Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal (1997)³⁸, la nueva administración inició el despliegue de un modelo de desarrollo participativo e intercultural basado en la gestión compartida con los actores organizados, el cambio de la cultura política e institucional predominante cuyos mecanismos habían sido hasta ese entonces el clientelismo, la corrupción, el racismo y la ineficiencia (Ortiz 2004: 82, citado por Santillana). La Asamblea de Unidad Cantonal opera como la máxima autoridad con funciones de consulta, planificación, cogestión, representación y toma de decisiones, a través de la definición de políticas públicas, el seguimiento y control a las autoridades, instancias, planes y programas, y el enriquecimiento de las formas de participación, representación y delegación (Arboleda 2007; Santillana 2007).

Esta estrategia ha posibilitado la democratización local, el montaje de un modelo nuevo y alternativo de gobierno local y la introducción de cambios que han logrado mejoras sustantivas en las condiciones de vida de la población y de las mujeres (Hernández y Naranjo: 2005). La presencia de las mujeres ha sido vital en la construcción de gobernanza en Cotacachi. Una lenta construcción de organicidad, representación y voz pública han puesto en escena un ejercicio de ciudadanía femenina entramado en derechos y responsabilidades gracias al cual se las reconoce como inspiradoras de muchas de las más importantes innovaciones, políticas públicas y programas del proceso participativo.

El primado de las innovaciones cristaliza en el instrumento central de planificación local —el Plan Estratégico de Desarrollo del Municipio— que estableció las líneas maestras de equidad en los campos más importantes: salud, educación desarrollo económico, infraestructuras, ambiente, turismo e interculturalidad. Tras 3 períodos de régimen alternativo, el 90% de la población cuenta con acceso a agua segura y electricidad. Un programa cantonal de combate a la violencia intrafamiliar y sexual ha incorporado protocolos interculturales que están siendo replicados en otros municipios. Los actores han desarrollado diversos proyectos de producción agroecológica con identidad. La construcción de infraestructuras urbanas y rurales —con la que se ha creado o mejorado escuelas, mercados, centros de salud, casas comunitarias, calles, plazas, parques, etc., es demasiado extensa para poderla enumerar.

Como documentan Santillana (2008) y Arboleda (2008), Cotacachi montó el único sistema de salud descentralizado e intercultural del país, con normas de calidez, calidad y cobertura que dieron respuesta a numerosas situaciones de inequidad, por ejemplo al establecer atención prioritaria a los y las pacientes que acuden para atenciones de segunda instancia desde Intag, distante 3 horas de la cabecera cantonal. El *Consejo Intersectorial de Salud*, CIS, al promover desde 1997 la articulación del sistema de salud occidental con el sistema de salud ancestral, hizo posible que las *parteras ancestrales* recuperaran o ganaran relevancia y autoridad pública.³⁹ La atención a la salud en Cotacachi integró a los y las sanadores ancestrales —yachags, parteras, sanadores/as— y establecido redes descentralizadas de atención. El status de las parteras y sanadoras indígenas y actualmente de las afrodescendientes ha ganado un reposicionamiento

³⁸ Desde el 2001, el Municipio define participativamente su presupuesto.

³⁹ Para la información sobre las parteras hemos seguido el libro “La Interculturalidad en el Sistema Andino de Salud: Habilitación de las Parteras Indígenas”, SCDS, Municipio de Cotacachi, MSP, AUCC, 2005.

social. Algunas de ellas se han convertido en autoridades electas o en dirigentas de gran prestigio al interior del proceso.

Las mujeres son usuarias centrales del sistema de salud desde que se creó en 1997. Entre los prestadores tradicionales de salud, merecen especial reconocimiento las parteras kichwas – *wachachic*— de la zona andina y las afrodescendientes de Intag, quienes cumplen un rol central en los cuidados del embarazo, el parto y el puerperio en muchas comunidades. En la zona andina su función ritual, a más de la de protección de la vida, las constituye como un “un puente entre las fuerzas de la naturaleza –divinidades—y el nuevo ser”.⁴⁰

“Las parteras son madres que apoyan a otras madres, para lo cual han acumulado conocimientos ancestrales en el uso de plantas medicinales, elementos de la naturaleza y prácticas para la atención de las gestantes, parturientas y del recién nacido. Posteriormente, como *maestras*, ellas reproducen sus conocimientos y guardan la tradición de generación en generación. Entre todos los prestadores ancestrales de salud, las parteras son las más numerosas, tanto en la zona andina como en la zona de Intag. Como parte de su fortalecimiento el Sistema Cantonal de Salud acreditó a las parteras y otros sanadores ancestrales. Las parteras también cumplen el rol de consejeras familiares que apoyan la salud de sus comunidades, sin una visión mercantilista. La partera, la sanadora, está involucrada en la cotidianidad de su comunidad, presta su saber para que las mujeres, los niños, las familias, vivan mejor” (SCDS, 2005).⁴¹

La aplicación del *Modelo de Atención en Salud* elevó la cobertura de beneficiarias/os y ha obtenido un incremento en la atención del embarazo, el parto y la prevención del cáncer. Las parteras indígenas fueron capacitadas para que asuman el paquete de maternidad gratuita, la política más importante sustentada en la Ley de Maternidad Gratuita, elaborada por el Consejo Nacional de las Mujeres con apoyo del movimiento de mujeres. El Sistema aplica la Ley, vinculando la atención de las parteras a los servicios de la medicina occidental y realiza todos los esfuerzos para cumplir la Ley bajo control comunitario, usando en sistema de emergencia donde participan las comunidades y los *comités de usuarias*. En el 2006 el SIS registró *cero casos mortalidad materna* en su jurisdicción, un indicador que no ha sido alcanzado por ningún otro municipio a nivel nacional.

El *analfabetismo* era uno de los más graves problemas existentes en el cantón. Para el año 2000 se estimó que el 44% de mujeres de 15 años y más del área rural eran analfabetas implicando que más de un tercio de las mujeres del campo no sabían leer ni escribir.⁴² En el año 2003, la Asamblea de Unidad Cantonal declaró a la educación como tema de atención prioritaria y entre el 2004 y el 2006 Cotacachi se constituyó en el primer gobierno local en realizar procesos de alfabetización con el Proyecto *Yo Sí Puedo – Ñuka Ushanimi*, ejecutado con apoyo del Gobierno de Cuba. El proyecto obtuvo una disminución del analfabetismo desde 22,39 % a 3,9 en la población considerada entre 15 y 65 años. Las mujeres fueron las principales

⁴⁰ SCDS, “La Interculturalidad en el Sistema Andino de Salud: Habilitación de las Parteras Indígenas”, SCDS, Municipio de Cotacachi, MSP, AUCC, 2005, citado en Arboleda: 2008.

⁴¹ Esto ha sido central en especial para la atención de mujeres embarazadas, madres y lactantes pues la primera atención en salud que generalmente recibe la madre de familia, se realiza con el apoyo de agentes de la medicina ancestral. “De acuerdo a los estudios realizados por CEPAR y JAMBI MASCARIC, estos agentes atienden a una población comprendida entre el 8% y el 30% del total”. Municipio de Cotacachi, Plan Cantonal de Salud de Cotacachi, Un proyecto de vida y desarrollo humano “Mushuk Ali Kawsaimanta”, MC/AUC/MSP, Cotacachi, CIS, sf., págs 90-91.

⁴² Datos tomados de Municipio de Cotacachi, *Plan Cantonal de Salud de Cotacachi, Un proyecto de vida y desarrollo humano “Mushuk Ali Kawsaimanta”*, MC/AUC/MSP, Cotacachi, CIS, sf., pág. 72.

beneficiarias, con un total de 68,4%.⁴³ Esmeraldas, Nabón y Cayambe también realizaron programas de alfabetización y obtenido resultados semejantes. Para 2009, más de 100 gobiernos locales del país han realizado programas de combate al analfabetismo inspirados en el ejemplo de Cotacachi. Siendo éste un campo que el Estado central había abandonado a partir de los años 90, las experiencias en más de 100 municipios y prefecturas del país configura uno los campos más importantes de actuación de los gobiernos locales que a partir de 2007 fue retomado por el Estado central.

4. 3- Políticas públicas en Esmeraldas⁴⁴

El candidato afrodescendiente, Ernesto Estupiñán, exsindicalista de la Refinería de derivados de petróleo, llegó a la Alcaldía el año 2000 con una propuesta que reivindicaba la *negritud*, prometía recuperar a la ciudad del colapso en que se encontraba y trabajar por la equidad, la justicia y el desarrollo local. Estupiñán, la primera autoridad *afro* en doscientos años de historia republicana, ascendió con la adhesión de numerosas mujeres a cuyas necesidades el candidato ofreció responder. En los ocho años transcurridos, la nueva autoridad ha logrado instalar nuevas bases administrativas, de gestión y de servicio público y un enfoque basado en el primado del estado local. Para modificar la exclusión de la población afro de la política, introdujo paradigmas de valorización de la negritud en la cultura urbana y una instancia participativa, la *Asamblea Ciudadana por el Cambio*, intensa y larga *interface* deliberativa entre sociedad y gobierno local que durante dos años y medio perfiló la plataforma estratégica de políticas públicas.

Las mujeres entablaron compromisos con la Alcaldía. Los asuntos de género y de las mujeres, cobraron inicialmente una especial significación. El gobierno local ha avanzado notablemente en la concreción de políticas y servicios municipales establecidos como mandato por la Mesa de Mujeres a través de la *Agenda de las Mujeres* definida en la Asamblea para el Cambio. La mayoría de items se encuentran en procesos de cumplimiento y son los temas de salud sexual y reproductiva, saneamiento ambiental (alcantarillado, contaminación, basura), generación de fuentes de trabajo e ingresos, acceso al microcrédito, garantía de la propiedad de la tierra y la vivienda y promoción del acceso de las mujeres a sitios de dirección municipal.

El montaje de un vasto programa de salud, es una de las más relevantes líneas de innovación del municipio que ha logrado realizar alrededor de 16.000 prestaciones al año, de las cuales al menos el 60 por ciento son recibidas por mujeres. Lo logra con sus propios recursos humanos de salud y con el apoyo de médicos cubanos y hospitales locales y nacionales. Aunque el Patronato no ejecuta la Ley de Maternidad Gratuita, la mayor parte de las prestaciones atienden temas de salud reproductiva de las mujeres (mujeres embarazadas, madres y sus infantes). El programa se estructura con las áreas de medicina general, ginecología, pediatría, odontología, rehabilitación, diabetología, traumatología y obstetricia así como prevención,

⁴³ Datos de prensa han revelado la alta valoración de las mujeres al acceso a la lectura y escritura. Algunas de ellas testimoniaron la importancia de poder apoyar a sus hijos por primera vez en relación con los deberes escolares. Otras cambiaron inmediatamente su cédula de ciudadanía que las categorizaba como analfabetas. Fuente: El Comercio, 25 de Septiembre del 2005.

⁴⁴ Seguimos el Estudio de Caso de Esmeraldas, ver Arboleda & Rodríguez: 2008.

detección y atención al VIH SIDA. El nuevo sistema de salud, administrados desde el Patronato –a cargo de la esposa del Alcalde--, configura un servicio público que se encamina hacia la construcción de ciudadanía y derechos con la conformación del Consejo Cantonal de Salud que definirá las políticas públicas de salud y ambiente por medio de la articulación de los diversos actores sociales y prestadores de salud (*Plan Cantonal*).

Por otro lado, actualmente muchos barrios, parques, vías, calles y mercados “tienen otra cara” gracias a los intensos programas de regeneración urbana con que el municipio ha realizado obras de alcantarillado, recolección, reciclaje y manejo de basura, construcción de espacios y mobiliarios públicos asfaltado de vías y caminos, reforestación de laderas, descontaminación de hábitats degradados y rediseño participativo de barrios marginales.⁴⁵ Estas eran, derivadas de una degradación del hábitat urbano y de la convivencia, algunas de las más importantes reivindicaciones de las mujeres. Lograr un hábitat más sano disminuye sus angustias, esfuerzos y sus gastos relativos al bienestar de sus familias. Un número importante de mujeres está accediendo a la propiedad legal de su terreno y a la mejora de su vivienda. Otras acceden a crédito y apoyo técnico para incursionar en iniciativas de generación de ingresos, claves en una ciudad donde un alto número de mujeres son centrales en el sostén de sus familias (jefas de familia), y donde la falta de oportunidades las ha conducido a la migración. Los programas de recolección de basura y construcción de infraestructuras emplean a mujeres y, desde el inicio, la administración municipal integró en cargos relevantes de toma de decisiones a un número inédito de mujeres, la mayoría del partido del Alcalde (MPD Movimiento Popular Democrático).

Un grupo de temas –fundamentales para las mujeres-- han tenido escasa atención o han quedado relegados, entre ellos el del agua potable, que ha sido recolocado en la agenda en los últimos años. Sin embargo, continúan pendientes el combate a la violencia, una más amplia promoción de los derechos de las mujeres y el acceso a la toma de decisiones / representación de las mujeres de organizaciones no alineadas con el partido en el gobierno local. El combate a la violencia no parece un tema de interés en la Alcaldía y esto podría explicarse por el marco ideológico-político con que el partido de gobierno concibe los temas de las mujeres. Respecto del reclamo sobre la existencia de sesgos en las instancias de participación de la sociedad civil, dos fenómenos inciden en este campo: uno, el declive del proceso participativo general causado por el cierre de la Asamblea por el Cambio así como las tensiones relativas a los diferentes enfoques sobre los temas de género y la construcción de estatalidad y democracia, las que impactan en la construcción de las actorías de las mujeres.

4. 4- Políticas públicas en Nabón⁴⁶

Nabón, es hoy un territorio con proyecto y con esperanza. La alcaldesa electa en 2000, Amelia Erráez, acogió una propuesta --elaborada participativamente-- enfocada a combatir las

⁴⁵ Tras 8 años de alcaldía, nulerosas mujeres y hombres afirman que Esmeraldas “ha dejado de ser el basurero, el muladar, dejar de estar ahogada en basura y aguas servidas, con su gente afectada por enfermedades elementales pero que minan las posibilidades de trabajo y de vida”.

⁴⁶ Seguimos el Estudio de Caso, ver: Herrera: 2008.

pobrezas y empoderar a las comunidades de base. Con ella se ha montado una de las más notables estrategias de desarrollo económico local del país. Como señala Stalin Herrera (2008), cuyo texto seguimos, tiene carácter de estrategia porque suma un conjunto de objetivos concretos y los está alcanzando. La estrategia fue gestada inicialmente por un proyecto de la cooperación suiza, el Proyecto Nabón, que se planteó superar la coyunturalidad y los logros episódicos o de pequeña cobertura en el combate a la pobreza. Así se decidió: a). territorializar las intervenciones a escala del municipio; b). asegurar sinergias articulándolas al conjunto de acciones en el territorio; c). potenciar la actoría de los sujetos sociales con mecanismos participativos de toma de decisiones y rendición de cuentas; y d). establecer una institucionalidad articuladora, en este caso, el municipio.

Las comunidades indígenas asociadas a Pachakutik, que participaron en la definición y montaje de la propuesta, canalizaron la municipalización de la estrategia con el acceso a la alcaldía. La nueva administración inició un proceso de planificación participativa. El salto cualitativo ha sido posible al cristalizar la acumulación social y política de la zona –trabajada por casi 20 años – y potenciada por la administración municipal.

La estrategia propuso la recuperación de los recursos productivos de los actores. Sus líneas maestras han sido la restauración y ampliación de los sistemas de riego (más de 2900 familias cuentan hoy con riego por gravedad y el 30% con riego presurizado), la recuperación de suelos y vegetación (del 2003 al 2006 se han reforestado 1.367 hectáreas) y el fortalecimiento de las Unidades Agropecuarias de Producción Familiar (UAPF's) con asistencia técnica. También se ha promovido el desarrollo de asociaciones y cooperativas de producción y comercialización (microempresas para el revestimiento de canales de riego, frutilleros, viveros, cuyes y de lácteos), y un programa de crédito geográficamente extenso, de mucho dinamismo y eficiencia, de selección y de solidaridad (“no garantías”), que ha creado 85 cajas comunales, casi una por comunidad, donde las mujeres constituyen el 56% de las directivas.

Las mujeres –indígenas y mestizas-- constituyen el 60% de las beneficiarias del riego y de las socias de las cooperativas y cajas. Ya que la agricultura es un encargo de mujeres solas, con pocos recursos productivos, los sistemas de riego, basados en reservorios, fueron pedidos por ellas para contar con agua en la parcela. Esto les ha permitido no tener que madrugar a traer el agua del cerro, aumentar la productividad porque pueden sembrar hasta tres veces en el año (si antes debían invertir hasta 8 horas regando, hoy iabren la llave y ya esta!...) y recomponer no solo sus ingresos, sino su tiempo. El proceso asociado de organización y capacitación, al tiempo que se enfoca en el ámbito productivo, es también un proceso que amplía las esferas de participación y representación.

Según Jácome (2007, citada por Herrera: 2008), la mejora en las condiciones productivas y la visibilización de su trabajo en las distintas asociaciones productivas ha contribuido a la autovaloración de las mujeres, les ha permitido cualificarse técnicamente y reposicionar a las comunidades en los ámbitos productivos, pero sobre todo mejorar su situación en relación a los hombres y sus familias desde el manejo de una nueva autonomía económica. En efecto, se ha documentado que la mejora de los ingresos económicos de las mujeres solas, en un 276%, es mayor que la de las parejas (en la mitad, 123%), resultados que contrastan con los supuestos de la inviabilidad productiva de las propiedades minifundistas, en boga en un grupo importante de los discursos sociales del país.

INCREMENTO DEL INGRESO MONETARIO AGROPECUARIO ANUAL.			
Tipología ingreso monetario	Ingreso monetario familiar antes proyecto	Ingreso monetario promedio fami con la intervención	Porcentaje de mejora
Total muestra	52 dólares / año	146 dólares / año	181%
Mujeres solas (60% de la muestra)	29 dólares / año	109 dólares / año	276%
Parejas (40% de la muestra)	87 dólares / año	194 dólares / año	123%
Indígenas (45% de la muestra)	40 dólares / año	137 dólares / año	211%

Fuente: Del clientelismo político a la participación ciudadana, 2006. Elaboración: Rene Unda y Rosario Jácome. Tomado del Estudio de Caso sobre Nabón elaborado por Stalin Herrera, 2008.

Los datos recogidos muestran también una mejor estructuración de la bolsa de ingresos familiares gracias al incremento del peso de los ingresos agrícolas y extra-agrícolas y a una menor dependencia de los ingresos que provienen de la migración temporal, los cuales son indicios de procesos de autocentramiento productivo.

POSICIONAMIENTO DEL INGRESO AGROPECUARIO.			
Antes de la intervención	%	Con la intervención	%
1. Migración	60 %	1. Agricultura	29 %
2. Ganadería	24 %	2. Ganadería	25 %
3. Agricultura	12 %	3. Migración	23 %
4. Extra- agrícola	4 %	4. Extra-agrícola	16 %
		5. Viveros	7 %
Total de puntos	100 %		100%

Fuente: El proyecto Nabón: De lo sectorial agropecuario al desarrollo local. 2005. Elaboración: Proyecto Nabón. Tomado del Estudio de Caso sobre Nabón elaborado por Stalin Herrera, 2008.

Herrera afirma que si la estrategia productiva ha sido fundamental para mejorar las condiciones de vida de las mujeres, igual de importante ha sido haberlas recolocado en un lugar simbólico relevante, como base de mantenimiento y reproducción de los procesos productivos, con lo cual la esfera “pública productiva” aparece como coherente con las necesidades de las mujeres y de la población.

Aunque la feminización del campo y la sobrecarga laboral de las mujeres siguen siendo un problema, las mujeres hoy cuentan además con otras redes de servicios y condiciones que las ayudan. La ausencia de Estado (vías, servicios, etc.) que dificultaba sus vidas, su movilización y les restaba oportunidades, está en franco cambio hoy Nabón tiene una red vial y de servicios que cubren al 90% de la población y si las condiciones de extrema pobreza y la falta de opciones de desarrollo económico traían migración masculina y recarga laboral de las mujeres, otro indicador comprobado es que los varones (esposos, hijos, hermanos) permanecen más en la zona.

Hay que destacar además que las mujeres de Nabón son, por lo menos en la última década, las más importantes autoridades públicas en los diferentes poderes del Estado.

4. 5- Políticas públicas en Cayambe⁴⁷

El caso de Cayambe es distinto: no se ha logrado avanzar mucho en concretar las promesas que generó con la instalación de la Alcaldía de Diego Bonifaz.⁴⁸ Cayambe es zona de asiento de los capitales colombo-ecuatorianos vinculados a la exportación de flores y de altísimo crecimiento poblacional, y Nancy Carrión, en el Estudio de Caso, reflexiona sobre una de las principales limitaciones del actual gobierno local que ha puesto como eje central de su trabajo estrategias de “governabilidad” orientadas a la negociación entre el empresariado florícola y los actores e indígenas organizados. Con ello el gobierno local se ha constituido en oportunidad pero a la vez obstáculo para el posicionamiento de un proyecto político democratizador y para la transición de un modelo de Estado local de tipo poscolonial a uno de democracia alternativa y equidad (Carrión: 2008).

Luego de la posesión del Alcalde, en el año 2001, un comité de instituciones y organizaciones impulsó la instalación de una Asamblea Cantonal en Cayambe para discutir y buscar soluciones a los problemas del cantón convocando a representantes de partidos políticos, de las juntas de agua, de las organizaciones sociales, a comunas campesinas, comités barriales, gremios y grupos empresariales. A ellos se sumó, tras varias gestiones y mediaciones, un representante del Pueblo Kayambi y una delegada del ConMujer. Sin embargo, la autora señala que la Asamblea no ha significado una extensión de la gobernanza pues la incidencia de los actores está limitada y sus decisiones sobre el desarrollo y el gobierno local no encuentran un curso para su aplicación real. Debido a que no existe un presupuesto participativo ni otros mecanismos consultivos sobre la distribución del presupuesto, algunas de las decisiones asamblearias han sido revisadas y cambiadas. Esto deja poca claridad respecto a los roles que le competen a la Asamblea y al Municipio y crea desconfianza sobre la voluntad política del Alcalde de representar y defender las propuestas de la ciudadanía (Carrión: 2008).

El Plan de Desarrollo Cantonal de Cayambe estableció como ejes principales de gobierno a la gestión participativa, la dotación de servicios e infraestructura –respuesta al crecimiento acelerado de la población-, la descentralización de salud, y el medio ambiente. Además estableció programas prioritarios en producción y comercialización agrícola, dotación de riego, seguridad ciudadana, descentralización en turismo, promoción de la identidad y cultura cayambeña, reconocimiento del cantón como intercultural, creación del Consejo Cantonal de Salud, prevención y ampliación de cobertura de salud, agua segura y manejo de la basura y finalmente deportes y recreación.

⁴⁷ Seguimos el Estudio de Caso, ver Carrión: 2008.

⁴⁸ Nancy Carrión reporta que la candidatura de Diego Bonifaz fue un punto de desacuerdo que dividió a la Izquierda: su pertenencia a una de las familias de la aristocracia local, propietaria de haciendas; su tendencia socialdemócrata – subsecretario de Desarrollo Rural en el Ministerio de Bienestar Social en el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) con el partido Izquierda Democrática- y su estrecha relación con el empresariado florícola del cantón fueron las razones. Mientras algunos dirigentes indígenas sostenían que sus organizaciones no estaban listas para impulsar un candidato propio, Bonifaz se perfilaba como un elemento estratégico en tanto permitiría el diálogo y la negociación entre los sectores en conflicto: las organizaciones indígenas y el empresariado florícola. (Entrevista a César Pilataxi, diciembre de 2007, citado en Carrión: 2008). Actual Alcalde de Cayambe, cumple su segundo periodo (2005-2009). Antes, Bonifaz fue Presidente del Consejo Municipal de Cayambe (1986 a 1988).

Solo dos programas mencionaron temas relacionados con las mujeres y el género. El programa de “sociedad, seguridad ciudadana y rehabilitación social”, estableció “[q]ue cada organización se empeñe en la educación y concientización en la problemática de género”, pero no estableció fuente de financiamiento alguno por considerar que sería un proyecto que podría realizarse sin costo. El programa de salud planteó el funcionamiento de un programa de maternidad gratuita en coordinación con el Consejo de Salud.

En los 8 años transcurridos, estos temas han tenido medianos y escasos avances, dejando muchos problemas sin resolver. Por ejemplo, para el año 2000, menos de la mitad del cantón (41.2%, 65.9% en la parte urbana y 21.5% en la rural) recibía agua por tubería. Sin embargo, las florícolas hacían un uso excesivo del agua. El Plan Cantonal estableció tarifas diferenciadas -residencial, productiva y oficial- para procurar equilibrio entre los usuarios. El Municipio creó la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (EMAPAC) en 2001, otorgándole autonomía. Esto condujo a la elevación de los precios promedio para cubrir los costos que antes eran subsidiados. La cobertura ha mejorado con obras de infraestructura para sistemas de agua potable en aproximadamente 20 comunidades y centros poblados, y plantas de tratamiento en otras 7 comunidades pero en el área rural, la administración del agua está a cargo de las Juntas de agua. En algunas comunidades se han provocado conflictos entre ellas y/o con la EMAPAC.

Las adjudicaciones no suelen tomar en cuenta los usos tradicionales del agua y las relaciones sociales, políticas y económicas que las comunidades establecen a través de éstos. La prioridad que la EMAPAC otorga al área urbana en razón de su mayor población significa el desconocimiento de las necesidades diferenciadas de la población rural, para la cual el agua es fundamental en la agricultura. La participación femenina en las mingas y el trabajo cotidiano para el cuidado del páramo, limpieza de los reservorios y canales de agua es alta. Los montos que los canales de riego establecen para asociarse a ellos son generalmente cubiertos por las mujeres a través de trabajos retaceados y/o venta de animales menores. Sin embargo, su participación en la toma de decisiones sobre el manejo y control es muy limitada (Carrión: 2008).

A pesar de la existencia del Consejo de Salud, señala Carrión, las condiciones de salud en el cantón dejan mucho que decir, en especial si se las contrasta con el crecimiento económico del cantón: altos niveles de mortalidad infantil (35,05 por cada 1000 nacidos vivos; 8,1% de los niños nacidos vivos mueren antes de cumplir un año); desnutrición infantil (62,9% con desnutrición crónica -50.5% en el área urbana y 68.5% en la rural). La insuficiencia de estos servicios es grave debido a los problemas de contaminación producidos por la floricultura a través de desechos químicos y plásticos. Los pesticidas a los que hombres y mujeres son expuestos en las floriculturas, pero también los niños y niñas en los hogares de la zona rural -en donde se acostumbra a utilizar los mismos productos que usan en las florícolas-, están causando varios problemas de salud a los que ni el sector público ni el privado han dado oídos: problemas estomacales por agua y alimentos contaminados, enfermedades respiratorias y de la piel, problemas de fertilidad, niños con malformaciones, entre otros. En el ámbito rural los mencionados problemas de salud son más grandes debido a la menor cobertura de servicios básicos, cambios climáticos, mala utilización de químicos y mala alimentación.

Los servicios de salud son, además de insuficientes, ineficientes en la atención de estos problemas... “Los doctores y enfermeras de los hospitales [...] tienen pocos conocimientos para identificar problemas relacionados con el uso de plaguicidas” (Korovkin 2004: 112) Esto

responde a razones de carácter político, pues las pocas iniciativas públicas han sido neutralizadas por la intervención de las empresas florícolas como juez y parte. Así por ejemplo, el Consejo de la Salud (ConSalud) tiene entre sus integrantes a un representante del sector florícola (médico o técnico), lo cual obstaculiza la visibilizar las causas y realizar un tratamiento efectivo de los problemas de salud relacionados con la producción de flores. En cuanto a la atención en salud que las empresas se ven obligadas a dar para cumplir con las normas ISO 9001 e ISO 14001, es muy reducida. Solo 21 empresas florícolas –5% de las empresas a nivel nacional- han implementado el programa “La Flor del Ecuador”, que tiene entre sus componentes el mejoramiento de la salud ocupacional por medio de un registro de los trabajadores en una línea base, con datos sobre la situación de salud a su entrada a la empresa y los posteriores chequeos. (Korovkin 2004: 111; Íbid. 2007, citado por Carrión).

Carrión señala que gran parte de la población no utiliza los servicios de salud del cantón debido a que los perciben como deficientes en la calidad y calidez y donde reciben malos tratos. Varias mujeres indígenas explicaron que para tener mejor suerte en el hospital tenían que cuidar su peinado y vestimenta, hacerse moño en lugar de trenza y usar pantalón en lugar de centro. Lucía C. recordaba que la última vez que fue al hospital, después de hacer una larga fila para coger una cita médica, le negaron la atención diciéndole que no había más turnos disponibles.... recordaba que le dijeron antes de que se marchara: “pero verá mijita, para que el doctor le atienda vendrá bien bañadita, peinadita, bien vestidita...” (Entrevista, enero 2007, en Carrión: 2008). Los mismos problemas de discriminación han sido obstáculos para la conformación de redes sociales capaces de atender los problemas y demandas de la población en general y de los sectores más vulnerables. Los comités de usuarias de la Ley de Maternidad Gratuita están en un proceso reciente de conformación, después de que anteriores intentos fracasaron debido a que médicos y enfermeras rechazaron la participación de indígenas y campesinas aduciendo que era necesaria una formación profesional, de la que esas mujeres carecían.

La violencia de género es más compleja a partir de la apertura de oportunidades laborales para las mujeres ligadas a la floricultura. En Cayambe no existen Comisaría de la Mujer y el único medio para presentar denuncias de violencia intrafamiliar era, hasta fines del 2007, el Centro de Atención a la Mujer y la Familia (CAMUFA), institución privada, cuya intervención comportaba obstáculos económicos -por los altos costos de las denuncias- y culturales que impedían que las mujeres, en especial de las zonas rurales, denuncien los casos de violencia. Desde el año 2003, el ConMujer ha presionado al Municipio para la creación de una Oficina Jurídica, creada en 2008 como Centro de Protección Integral e Intercultural a la Mujer y la Familia en Riesgo⁴⁹, que intentará articular una red de prevención y atención de la violencia de género como un problema de salud pública y estrategias interculturales.

Según Carrión, la situación de las mujeres muestra, por un lado, inequidad en el acceso a los recursos, grandes cargas laborales y escasas oportunidades de desarrollo en lo público. Así, el modelo de desarrollo del cantón presenta efectos especialmente contradictorios para ellas. Esta situación refleja la apuesta por un crecimiento económico cuyos efectos sociales se constituyen a partir de los intersticios entre una sociedad colonial y otra en proceso de modernización que, a través de mecanismos distintos, mantienen lógicas de explotación fundadas en la discriminación racial, de clase y de género.

⁴⁹ El proyecto, a pesar de estar aprobado, no ha podido ser puesto en marcha debido a retrasos en la asignación del presupuesto correspondiente.

La incorporación de las mujeres al trabajo precario de las floriculturas y el poco reconocimiento económico y social de sus múltiples actividades y roles no solo dificultan la satisfacción real de sus necesidades sino que, en cierto modo, parecen empeorar sus condiciones de vida, colocándolas en una situación de mayor vulnerabilidad social. El procesamiento de las demandas de las mujeres, la construcción de algunas políticas públicas municipales y la ampliación de algunas competencias con un enfoque de género han sido posible realmente gracias a la organización y movilización de las mujeres del cantón, en especial de las mujeres indígenas. La participación de las mujeres en puestos de representación política, desde donde han podido gestionar varias de las demandas puestas por las mujeres de la sociedad civil, también ha jugado un rol estratégico. A la fecha del estudio, 2 de 7 concejales eran mujeres.

Al interior del Municipio se construyó una importante institucionalidad de género, representada principalmente por el Consejo de la Mujer, entidad adscrita al Municipio cuyo funcionamiento es autónomo pero depende principalmente del presupuesto municipal. Sin embargo, la creación del ConMujer ha resultado ser una herramienta de doble filo para el posicionamiento de las demandas de género al interior del Municipio. Por un lado, les ha permitido constituir redes sociales, políticas y económicas que incluyen a un buen número de mujeres -800 aproximadamente- capaz de activar un importante poder movilizador. Pero por otro, ha resultado que la institucionalidad municipal en su conjunto se desentienda de los problemas de género y, tras el cambio de autoridades en 2009, se encuentran en una situación de mucha vulnerabilidad.

Con todo, una de las líneas de trabajo más exitosas que benefició principalmente a mujeres de áreas rurales fue el “Programa de Alfabetización y Educación para la Vida Yo sí puedo”, desarrollado con apoyo del gobierno cubano. Hasta junio del 2008, el programa alfabetizó a 3852 personas, de las cuales 3269 (85%) son mujeres, en su mayoría adultas mayores de sectores rurales. Con los resultados de este programa, el cantón fue declarado libre de analfabetismo. La estrategia encajó con la historia de lucha de la población indígena de la Sierra por el acceso a la educación. Cayambe fue uno de los primeros sitios en donde dirigentes como Dolores Cacungo, con apoyo de María Luisa Gómez de la Torre, implementaron escuelas para niños y niñas de las comunidades indígenas, constituyendo experiencias emblemáticas para un proceso que más tarde daría lugar al Sistema de Educación Intercultural Bilingüe.

Por otro parte el ConMujer, para dar respuesta a las necesidades de las mujeres rurales, estableció participativamente en el 2003 y en acuerdo con el Municipio, un Plan Operativo con los siguientes ejes: capacitación para fortalecer la participación de las mujeres; proyectos productivos y de comercialización para mejorar ingresos y cumplir con reivindicaciones inmediatas; sensibilización y concienciación sobre derechos de las mujeres y equidad de género.

Sin embargo, según Carrión, las posibilidades que han encontrado las mujeres para posicionar sus intereses también han reforzado los roles tradicionales femeninos, extendiendo las responsabilidades y funciones asignadas a ellas a los espacios comunales y cantonales de la política. Así por ejemplo el Consejo de las Mujeres se ha constituido en una especie de gran madre del cantón a quien ha sido delegada la administración de la pobreza a través de programas para la generación de alternativas económicas que tienen que ser desarrollados con escasos recursos; se puede decir que ha logrado una ampliación de los derechos de ciudadanía de las mujeres, pero también su maternalización. Si bien esto les ha permitido a las mujeres construir una base social especialmente en las zonas rurales, también ha significado un límite

para la construcción de un proyecto de un estado local alternativo que, desde la visión y prácticas políticas de las mujeres desafíe la estructura patriarcal de éste. La propuesta política del ConMujer a la vez que ha abierto espacios para la participación directa de mujeres urbanas y campesinas, mestizas e indígenas, ha desarrollado líneas de trabajo cuyos efectos en la vida de las mujeres también implican una sobrecarga de trabajo que dificultan la participación política de ellas en los espacios públicos.

Carrión concluye que el proceso de descentralización es un proceso de disputa entre dos concepciones de Estado local, una fundamentada en una democracia desde abajo que intenta permear, con las lógicas de vida de las comunidades, a la institucionalidad del gobierno local y otra concepción que busca nuevos mecanismos de dominación y “competitividad” asociados y adaptados a las actuales dinámicas del mercado global y que centran su proyecto en la creación de puestos de trabajo --generalmente en condiciones precarias-- y una modernización de las economías locales, las ciudades y los municipios, escasamente democratizadoras porque apuntan solamente a incluir a quienes poseen “destrezas” tecnológicas y políticas y éstos siguen siendo grupos de élite.

La primera apuesta (que es el fundamento del apareamiento de los gobiernos locales alternativos) ha supuesto un desarrollo de la política a partir de la visualización de los conflictos antes que de su ocultamiento, la construcción de esferas públicas para un “escrutinio crítico” (Fraser, citada por Carrión: 2008) tanto del Estado como de las tácticas de gubernamentalidad --“instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones que tienen por blanco la población, por forma de saber la economía política y por instrumentos técnicos esenciales los dispositivos de seguridad” (Foucault 1997: 25, citado en Coba 2007: 7-8).

4. 6 – La importancia de documentar los cambios y reflexionar sobre los límites de los procesos

Es muy difícil en Ecuador, obtener información consolidada sobre los cambios, aunque en los últimos años Naciones Unidas, en torno al cumplimiento de los Objetivos del Milenio, viene recuperando y sistematizando información local relativa a las ODMs. Sin embargo, los logros de Cotacachi --generales y en favor de las mujeres-- han sido documentados en diversos análisis e investigaciones. Uno de ellos lo constituye un estudio comparativo elaborado por Carlos Larrea sobre los gobiernos locales alternativos de Cotacachi, Cotopaxi y Guamote en 2005.⁵⁰ Según Larrea, Cotacachi y Cotopaxi muestran mejoras en la mayor parte de los indicadores de educación, salud y vivienda, entendidos como variables de “stock” o recursos disponibles para los hogares, en la década transcurrida entre 1990 y 2001. El autor asegura que los cambios son consistentes con las formas y la duración de la gestión local: en Cotacachi, donde la municipalidad indígena ha tenido continuidad y duración, todos estos indicadores presentan un desempeño mejor a la media nacional, particularmente con avances en el combate al analfabetismo, salud, vivienda e infraestructura habitacional. Además, por encima de los efectos de la dolarización y la crisis, los indicadores locales sobre cambios en la pobreza e indigencia sugieren, según Larrea, una moderada reducción de la pobreza en Cotacachi.

⁵⁰ El estudio se realizó en el marco del proyecto RIMISP-IEE. En su estudio Larrea comparó los cambios nacionales versus los ocurridos en Cotopaxi, Cotacachi, y Guamote en base a indicadores de educación, salud, empleo, vivienda y pobreza tomados de los censos (1990 y 2001).

En relación con la condición y posición de las mujeres, Larrea encontró que las brechas educativas se habían reducido a la mitad (analfabetismo, escolaridad) o incluso más (acceso a educación superior) mientras el acceso de niñas rurales a la educación primaria creció a un porcentaje mayor que el nacional. En relación con la PEA Larrea encontró que el porcentaje de mujeres en la PEA creció en Cotacachi en mayor proporción que a nivel nacional y en la PEA las mujeres mantuvieron su ventaja en nivel de escolaridad frente a los hombres. Si bien el primer índice puede reflejar una emigración de varones, el segundo indicador refuerza la percepción de una sociedad donde las mujeres fortalecen su acceso a la educación. Así mismo, porcentajes de viviendas con acceso a agua potable, alcantarillado tuvieron mejoras comparables a las del resto de la Sierra y las viviendas con electricidad, servicio higiénico exclusivo y sin hacinamiento obtuvieron índices superiores a la nacional. Todo ello, como sabemos, abona al bienestar de las mujeres y sus familias, a una mayor disposición de tiempo libre con agua en la vivienda y menor tiempo dedicado a cuidados de salud. El cuadro siguiente sintetiza los cambios observados en los indicadores sociales y de género entre 1990 y 2001, a nivel nacional y en Cotacachi.

**CAMBIOS NACIONALES Y LOCALES (COTACACHI-GUAMOTE Y COTOPAXI) EN INDICADORES SOCIALES:
1990-2001**

Indicador	Cambio 1990-2001	Diferencias de Género	Cambios locales en Cotacachi
% alfabetismo 15 y más años	2.5	Se reduce brecha a la mitad.	Avances mayores en Cotacachi.
Escolaridad 24 y más años	0.5	Se reduce brecha a la mitad.	Avances mayores en Cotacachi.
% acceso a instrucción superior	3.9	Se reduce brecha en más de la mitad.	Cambios altos en Cotacachi.
Tasa neta asistencia primaria	-3.7	Ligera ventaja femenina se mantiene.	Mejoras en Cotacachi rural.
Tasa neta asistencia secundaria	1.7	Ligera ventaja femenina se mantiene.	Mejoras superiores a media nacional en Cotacachi.
Tasa neta asistencia superior	1.8	Ligera ventaja femenina se amplía.	Cambios comparables a los nacionales.
Escolaridad de la PEA	0.9	Ventaja femenina	Cambios comparables a los nacionales.
Personal de salud por 10000 hab.	6.8	Ventajas para las mujeres de mejor oferta en atención	Cambios comparables a los nacionales.
% mujeres en PEA	4.1	Aumento mayor al nacional en Cotacachi.	
% asalariados en PEA	-0.6		Caída pronunciada en Cotacachi.
% manufactura en PEA	-0.9		Fuerte caída en Cotacachi.
% agricultura en PEA	-4.3		Reducción en Cotacachi.
% sector público en PEA	-3.0		Caída pronunciada en Cotacachi.
% asalariados en agricultura	-0.1		Reducción en Cotacachi.
% asalariados en manufactura	7.1		Cambios comparables a los de la Sierra.
% pobreza	-1.6	Oportunidades para las mujeres	Mejora moderada en Cotacachi.
% indigencia	-0.2	Oportunidades para las mujeres	Mejora moderada en Cotacachi.
% viviendas con agua potable	9.6	Ventajas para las mujeres y sus familias	Mejoras comparables a la Sierra en Cotacachi.
% viviendas con alcantarillado	8.3	Ventajas para las mujeres y sus familias	Mejoras comparables a la Sierra en Cotacachi.
% viviendas con	11.8	Ventajas para las mujeres y sus	Mejoras superiores a nacional en Cotacachi.

electricidad		familias	
% viviendas sin hacinamiento	3.8	Ventajas para las mujeres y sus familias	Mejoras superiores a nacional en Cotacachi.
% viviendas con paredes adecuadas	13.4	Ventajas para las mujeres y sus familias	Mejoras levemente superiores a nacional en Cotacachi.
% viviendas con piso adecuado	-0.5	Ventajas para las mujeres y sus familias	Mejoras levemente superiores a nacional en Cotacachi.
% viviendas con SS. HH. exclusivo	15.4	Ventajas para las mujeres y sus familias	Mejoras superiores a nacional en Cotacachi.

Fuente para el análisis: INEC, Censos de 1990 y 2001. Elaboración: Carlos Larrea (Reelaboración en temas de género: María Arboleda)

Otro estudio, realizado por el Observatorio de los Objetivos del Milenio, encontró que de los ocho objetivos, cinco tenían relevancia para las mujeres en Cotacachi, uno de los municipios que han avanzado en el cumplimiento de estos Objetivos. Mucho de ese trabajo se ha logrado por el trabajo de las mujeres.

POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE COTACACHI Y CON LOS OBJETIVOS 3, 4, 5 y 6 DEL MILENIO

OBJETIVOS DEL MILENIO	PLAN DE DESARROLLO CANTONAL: DIRECTRICES	POLITICAS DEL MUNICIPIO	AVANCES LIGADOS AL PLAN DE DESARROLLO CANTONAL
ODM 3: Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de las mujeres	Participación organizada de los sectores sociales y de la ciudadanía en la toma de decisiones.	Favorecer el liderazgo femenino y el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres. Otorgar apoyo a las iniciativas productivas de las mujeres. Apoyar la participación de las mujeres en las instancias de debate, toma de decisiones y control.	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de las organizaciones femeninas y de lideresas. • Incremento del acceso de mujeres a concejalías y a cargos de decisión en las instancias participativas cantonales y zonales. • Ejecución de campañas de concientización sobre los derechos de las mujeres. • Mujeres como el mayor porcentaje de beneficiarias de los programas de alfabetización y postalfabetización • Introducción de contenidos de género en el programa de postalfabetización • Creación de coordinaciones zonales y cantonales de las organizaciones de mujeres • Creación de la Red contra la Violencia Intrafamiliar y Sexual • Creación de la Escuela de Mujeres en la Gestión Pública • Participación de lideresas de Cotacachi en la Escuela de Gobernabilidad y Gerencia Pública de la Universidad Católica de Quito • Ejecución del Proyecto Integral de la Mujer y la Familia. • Apoyo a proyectos productivos alternativos ejecutados por organizaciones de mujeres
ODM 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5	Proyecto de medicina social que mejora los servicios de salud, instala un nuevo	Modelo de Atención en Salud, basado en la promoción y la prevención, con énfasis en	<ul style="list-style-type: none"> • Conformación del Consejo Intersectorial de Salud como instancia de coordinación, diseño de políticas locales de salud y toma

<p>años</p> <p>ODM 5: Mejorar la salud materna</p> <p>ODM 6: Combatir el VIH SIDA, el paludismo y otras enfermedades</p>	<p>modelo de atención que enfrenta la discriminación, toma en cuenta los factores conexos a la salud y el bienestar (como falta de infraestructura sanitaria, vivienda y condiciones socioeconómicas) e incorpora los saberes y prácticas ancestrales de salud.</p>	<p>salud sexual y reproductiva</p> <p>Integración de las medicinas occidental y ancestral</p> <p>Habilitación y acreditación de parteras ancestrales</p> <p>Aplicación de la Ley de Maternidad Gratuita</p> <p>Descentralización de las competencias de Salud</p> <p>Mantener el cantón Cotacachi libre de VIH SIDA</p> <p>Apojar las políticas nacionales para la prevención y control del paludismo y de la Tb.</p> <p>Incentivo a la participación de los actores para el control de los vectores</p>	<p>de decisiones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Articulación de la Medicina occidental con la Medicina ancestral al interior del Sistema Cantonal de Salud • Elaboración y ejecución del Plan Cantonal de Salud. • Habilitación y Licenciamiento de parteras y promotores de salud ancestrales • Mejora de la infraestructura de los servicios de salud. • Red para atención de emergencias con sistema de radiocomunicación para enlace entre las unidades operativas, el Hospital, la Policía, el Municipio y los Bomberos. • Mayor nivel resolutivo y dotación de equipo tecnológico moderno a las Unidades Operativas de la Red. • Implementación de medicina comunitaria con énfasis en la promoción y atención primaria de salud • Aumento de coberturas mediante brigadas médicas de atención a las comunidades con equipos multidisciplinarios • Creación del Centro de Discapitados Sol de Vida con énfasis en terapias alternativas • Instalación de Farmacia Municipal • Creación del Centro de Producción de Medicinas alternativas • Apoyo al sistema de Salud local por parte de médicos cubanos • Intercambio internacional de experiencia en temas de salud • Descentralización de competencias en salud en avance. Año 2006: cero mortalidad materna registrada en centros de atención del cantón.
---	---	--	---

Fuentes: Informes y documentos diversos del Municipio de Cotacachi, Asamblea de Unidad Cantonal, Consejo Intersectorial de Salud, CGAMRN, Casa de las Culturas, etc..

Vale señalar que los buenos resultados de las experiencias son el fruto de sinergias y esfuerzos cooperativos en la combinación de esferas múltiples (productivas, organizativas, institucionales, metodológicas) que configuran una nueva dimensión de lo público no estatal en el manejo de los territorios. El rol de las ONGs como uno de los factores de apoyo a los procesos, con sus enfoques de “abajo hacia arriba” y de consolidación de procesos comunitarios, es resaltado por Victor Hugo Torres (2003) por sus potentes implicaciones en la definición de agendas, la introducción de metodologías y los nexos entre los saberes técnicos y la programática, entre los agentes externos y las organizaciones de base, orientadores de las mejoras en la calidad de vida

y en la gobernanza de grupos humanos que comparten territorios, economía y culturas. También se resalta la influencia de las agencias de cooperación en los gobiernos municipales y actores locales, con sus agendas basadas en enfoques participativos y/o de autogestión, sostenibilidad, democratización y sobretodo derechos. Sin embargo, como hemos visto para el caso de los asuntos de género, muchas lideresas resienten que la cooperación internacional dirija sus fondos a los municipios mientras las organizaciones de mujeres y sus proyectos muchas veces se quedan a un lado.⁵¹

Las mayores deficiencias que varios analistas encuentran en los procesos de descentralización (que combinan a la postre, los de *facto* y los *operativos*) son su fragmentación y su inacabamiento. Fragmentación porque se expresan como un conjunto abigarrado de iniciativas, lo que los muestra como procesos difusos o porosos. El inacabamiento tiene un sentido más político y se refiere a que –luego de 20 años-- también se ha convertido en un proyecto difuso para las actorías sociales y políticas –incluyendo a las mujeres—que no han logrado sostener ni potenciar una estrategia nacional de acumulación de poder para y desde estos procesos. (Arboleda: 2003 y 2009; Torres: 2003).

Por otro lado, si estos procesos locales han facilitado el acceso a salud, educación, agua potable, saneamiento básico, vivienda y otros bienes, desde una acción democratizadora de los sistemas políticos y los mecanismos de opción/decisión, varios analistas han señalado los déficits relativos a mejorar las dimensiones de pobreza y empleo, afectadas por las dinámicas nacionales e internacionales, que amplían las desigualdades sociales y la exclusión y atentan contra los esfuerzos de los gobiernos locales. “Contamos con sistemas políticos locales más inclusivos, más participativos, culturas locales renovadas con la inscripción de derechos y el ejercicio de ciudadanía, una mayor apropiación social de la gestión y el poder, un mayor acceso a los servicios básicos pero no demasiados avances en relación con los derechos económicos y el cambio del modelos de desarrollo lo que por cierto sólo podría ser alcanzado desde estrategias y políticas nacionales de descentramiento territorial, político, económico, social y cultural. Por ello, profundizar la descentralización en una de las mejores herramientas para una real democratización del Estado” (Restrepo: 2008).

Restrepo remarca “la frontera de la lucha social y política entre dos estrategias de descentralización que se debaten en América Latina cuya consigna es tocar o no tocar lo productivo.... frontera donde se implican la propiedad, la reforma agraria, la reforma urbana y otras reformas sensibles” que, señala, constituyen los límites más relevantes de estos procesos. Para el autor, los procesos “han tendido a la descentralización de la política social más no de la política económica, no de la política fiscal, de la política comercial, de la política productiva, la política monetaria, la política extranjera, la política que permite el conjunto de mecanismos de producción de la riqueza....no es descentralización tributaria, comercial, productiva, financiera, externa ni sobre la propiedad, reforma agraria, reforma urbana. Lo económico no se ha descentralizado como política pública. Se descentraliza lo que alguna buena tradición llamaba *las políticas de reproducción del trabajo*”. Esto sucede porque –como tendencia—“se descentraliza la política social pero se mantiene altamente centralizada la política económica

⁵¹ Torres convalida el soporte técnico, metodológico y financiero de las ONG a los gobiernos locales y su experiencia de construir políticas públicas en alianza con municipios (Torres: 2003: 13).

como un carácter del neoliberalismo, más que de descentralizar, de transnacionalizar, de privatizar” (ibid: 54)

El estudio citado de Carlos Larrea advierte sobre estos temas, al encontrar que un contexto de profundización de la pobreza y el desempleo⁵² afectan los esfuerzos de los gobiernos locales. Sus hallazgos, por ejemplo, muestra que en Cotopaxi, que cuenta con un bajo Índice de Desarrollo Social IDS, las ventajas son menores y en Guamote donde la situación ha sido tradicionalmente de una pobreza extremada, algunos indicadores en lugar de mejorar, cambiaron negativamente⁵³.

Así, “mientras más pobre es una localidad, más dificultades tendrá para alcanzar mejoras. Esto implica una tendencia a la profundización de la desigualdad a lo largo del tiempo. Estos avances se han acompañado por tendencias al deterioro e estancamiento en las dimensiones de pobreza y empleo, que implican que los flujos de recursos, o los medios para obtenerlos a través del empleo, han evolucionado desfavorablemente, ampliando las desigualdades sociales y la exclusión. Es en el caso de Cotacachi donde se observa una evaluación más favorable y definida, [a pesar] del profundo deterioro en sus condiciones de empleo. En Cotopaxi hay una tendencia más moderada a la mejora, y finalmente en Guamote se observa, por el contrario, un deterioro en un grupo numeroso de indicadores” (Larrea: 2006).

Para Torres, las experiencias están atravesadas por el problema de su sostenibilidad y además de los factores señalados arriba, plantea que influyen otros como la renovación de autoridades locales (que pone a prueba la permanencia de los programas), las alianzas estratégicas y la movilización de recursos; el tiempo de la gestión –insuficiente para lograr cambios-- y el déficit de estrategias socioeconómicas (no tanto proyectos) de desarrollo local.

Un balance de las experiencias locales muestra, asegura Torres, que el mayor esfuerzo debe conducirse a territorializar las iniciativas económicas y de crecimiento productivo, como base para generar empleo e ingresos. La idea de competitividad sistémica desde las localidades, tiene posibilidades si se logra el crecimiento económico y humano en el territorio (Torres: 31-34).

5. LA TEMATIZACIÓN DE LAS MUJERES COMO ACTORAS Y SUJETAS

5. 1- Organización, presentación, representación y producción de hegemonías

⁵² Larrea señala que “Los datos sobre pobreza muestran que tanto su incidencia como la de la indigencia se han mantenido sin cambios significativos a nivel nacional. Un estudio reciente del Banco Mundial, basado en una metodología similar, que maximiza la comparabilidad de las estimaciones entre los censos, encontró que la pobreza aumentó del 40 % al 45 % entre 1990 y 2001 (World Bank, *Ecuador: Poverty Assessment*. Washington D.C.: 2003, citado por Larrea). Aunque la mencionada investigación, dice el autor, está basada en una línea de pobreza distinta a la empleada en este estudio, sus resultados sugieren un aumento de la pobreza, en concordancia con [sus hallazgos] elaborados a partir de encuestas de hogares entre 1995 y 2003”.

⁵³ El Índice de Desarrollo Social (IDS) permite ubicar las condiciones de desarrollo de las parroquias de estudio respecto al conjunto del país, mientras que el Índice de Cambio Social (ICS) evalúa las mejoras sociales de cada parroquia respecto a los cambios nacionales. Los valores positivos indican situaciones mejores a la media nacional y viceversa.

Tradicionalmente, la tematización de las mujeres como actoras políticas ha girado en torno a su organización y representación. Las dinámicas presentes en los cuatro casos ponen sobre el tapete una nueva tematización basada en la *presentación* de las actoras. Estas tres dinámicas se combinan de distinto modo en los procesos, configurando un campo complejo de ventajas y limitaciones que intentaremos analizar a continuación.

La constitución de las actoras en un juego que oscila entre la organización, la representación y la presentación, expresa una ruptura del circuito tradicional de circulación del poder (social en general y femenino en particular). Mientras la organización y la representación han sido las modalidades tradicionales de participación en las arenas públicas, la presentación es la dinámica emblemática de actuación política de los actores del país a partir de 1990 cuando el primer levantamiento nacional indígena instauró un cauce de movilización de los sujetos sociales, impugnando el poder desde la calle y la masa. La presentación ha sido también la tónica de los espacios asamblearios en muchos de los procesos locales participativos.

Las asambleas son un paradigma en los procesos locales de la descentralización *de facto* y por estos y otros testimonios nacionales y locales, al parecer expresan el deseo de los y las ciudadanos de construir la política, derecho del cual estuvieron largamente excluidos. Aunque a lo largo de estos años las asambleas han derivado, en muchos casos, hacia una ritualización de la participación, sobretodo por la sobreimposición de tecnologías de planificación e ingenierías de modernización, originariamente los procesos locales asamblearios han sido portadores de una intencionalidad de transformación antes de ser capturados por este *ethos* instrumental. Lo hicieron porque su carácter ha sido posibilitar, en el escenario del poder, la *presentación* de los y las históricamente excluidos. Las masivas 22 asambleas que el gobierno de Esmeraldas sostuvo casi dos años desde su inicio, colocaron al pueblo afro en la centralidad de los debates. En Nabón, las asambleas son más pequeñas pero duran un mes cada año, convocan a todos los sectores, y no han dejado de realizarse a lo largo de los 8 años desde que se inició la experiencia. En Cotacachi duran ya por 13 años.

La presentación de las mujeres se ha cobijado en estos procesos con mayor o menor fuerza política y simbólica. En Nabón, tierra de emigración masculina donde ellas lideran prácticamente todos los espacios de la institucionalidad pública, la Asamblea incluye numerosos rostros femeninos pertenecientes a las delegadas indígenas de las comunidades altoandinas que candidatizaron a la alcaldesa. En este municipio, tradicionalmente las mujeres no se han dotado de organizaciones propias. El proceso puede haber reforzado esta característica al no adoptar una estrategia de promoción de su auto-organización sino una de definición de agendas de planificación vinculadas a una herramienta técnica con la cual se asignan recursos a proyectos escogidos por las mujeres. Las mujeres introducen políticas, obras y servicios de gran relevancia, es cierto, pero –como advierte Stalin Herrera– uno de los interrogantes sobre la sostenibilidad del proceso tiene que ver con la debilidad de las actorías femeninas, tan centrales en este proceso.

En Esmeraldas, la Mesa de Mujeres fue constituida al interior de la *Asamblea Ciudadana Por el Cambio*, por los equipos técnico-políticos que lideraron el proceso. Al menos 300 mujeres de diversos orígenes establecieron una agenda y la vincularon al Plan Estratégico y de este modo pusieron las bases para políticas públicas muy relevantes relacionadas con su vida y sus derechos. Sin embargo, tras el cierre de la Asamblea, ya se han cumplido 6 años en que quienes conservan capacidad de incidencia son sobretodo las organizaciones vinculadas al partido político del alcalde. A la postre, esto ha derivado en una virtual exclusión de importantes

organizaciones femeninas. Esmeraldas muestra hoy la complejidad de mujeres políticas de gran fuerza participando en el poder local y provincial (sobretudo asociadas al partido en el poder), mujeres usuarias y/o receptoras de programas y servicios claves como los de salud, vivienda, crédito, mujeres contratadas para la ejecución de programas y servicios (obras urbanas, empresas de recolección de basura) y, del otro lado, importantes organizaciones de mujeres sin participación en las decisiones públicas.

Por su parte, el proceso de Cayambe muestra dos fases en la participación femenina: hasta el 2000, fue una fase con primado de mujeres mestizas, en el marco de un gobierno local reformista vinculado al Partido Socialista. Y, a partir del 2000, una nueva fase con primado de las mujeres indígenas --y disminución de la presencia e importancia de las mestizas--, en el marco de un gobierno local alternativo que nació vinculado al Movimiento Plurinacional Pachakutik pero que posteriormente tomó distancia del mismo así como de los actores indígenas. Los desencuentros entre mujeres han sido también importantes en el curso fallido de este proceso como el alejamiento del alcalde respecto del proyecto original de cambio. Una de las pérdidas consiste en que --aunque se han hecho intentos para visibilizar la problemática de las trabajadoras de las floricultoras, las empresas de punta de la región—este tema virtualmente ha desaparecido de la preocupación pública mientras la agenda de las mujeres indígenas se enfoca muy poco en políticas públicas y más en proyectos. En este escenario, aunque el CONMUJER sea una instancia masiva, la evolución del sistema local las ha colocado en un espacio aparte, devaluando sus alcances sociales y políticos.

En cambio, en las masivas Asambleas de Unidad Cantonal de Cotacachi, las mujeres han sido siempre al menos el 30%, muchas veces más y debido a su auto-organización “se han hecho valer” en muchas de sus iniciativas. El resto de actores las reconoce como las autoras de algunas de las más emblemáticas políticas de cambio del municipio. Las plataformas organizativas de las mujeres (indígenas, mestizas campesinas – urbanas y afrodescendientes) se orientaron siempre a construir una estrategia de incidencia dirigida tanto hacia los temas generales de cambio del municipio como a los temas de las mujeres. Nunca se encerraron en sus temas: bajo su influjo, Cotacachi decidió declararse cantón ecológico e intercultural y ellas han llevado adelante políticas promisorias de combate al analfabetismo, a la violencia de género, de promoción de la soberanía alimentaria y ampliación de bienes públicos como agua, vivienda, alcantarillado, vías, infraestructuras, transparencia en la gestión, etc. Decididas a promover su representación al interior del proceso, a lo largo de 12 años han construido una estructura participativa propia que equilibra las voces de las 3 regiones (andina, urbana e Intag/Manduriacos) y que desde hace 4 años se expresa en una Asamblea de Mujeres que se instala con alrededor de 120 delegadas y está reconocida por la institucionalidad local participativa. Enfrentando un sinnúmero de tensiones internas y externas y aprendiendo a navegar sobre ellas, las mujeres se consideran hoy coautoras y coautoridades del proceso y están dispuestas a mantenerse en ese rol.

En cualquiera de estos caminos, la presentación ha sido una manera de las mujeres de poner sus cuerpos, de ocupar un sitio para impedir la secular negación, un decir *aquí estamos con todos nuestros atributos*. Ha sido el camino con que se instalaron como actrices. Sin embargo, de los cuatro casos estudiados, el único donde la sostenibilidad de los asuntos de las mujeres parece estar más sólida es en Cotacachi, donde ellas han caminado una ruta de empoderamiento ante el resto de actores pero también por sí y ante sí. Diversas experiencias nos llevan a creer que para poder hacer crecer su propia autoridad (*auctoritas*) --con la cual

desmontar la autoridad que sistemáticamente las ha negado-- las mujeres deben convertirse en *actoras y autoras*.

Devenir *auctoritas* implica, entonces, colocarse como *autoras* y actoras. El latín *auctor* (autor) refiere a quien da origen a algo, quien inventa algo, quien elabora o construye una obra. El latín *actor* a quien, además de interpretar un papel, es personaje de una acción o de una obra y en derecho, una demandante o acusadora⁵⁴. Hasta principios del siglo XIX, la acepción de *auctor*, en las compañías cómicas, se atribuía a la persona que cuidaba del gobierno económico y la distribución de caudales en ellas. Devenir *auctoritas* (*autoridad*), en una de sus acepciones, podría significar el *tránsito de la demandante* para, por mediación de la política, poder desplegar el bien público en asuntos de género, dar origen a bienes públicos para ellas y otros. La vieja acepción de autoridad no solo implica quien tiene potestad sino quien se encarga de hacer crecer los bienes colectivos. Como afirma Olives Puig, autoridad proviene de *auctor*, el que aumenta, en especial el que aumenta la confianza o es fiable, modelo, el que sostiene una cosa y la desarrolla. Auctoritas es la fuerza que sirve para sostener y acrecentar. La vieja noción de autoridad está ligada a prestigio, a dignidad y, en base a ello, a ser obedecido. Actualmente, se concibe más bien como el derecho a mandar (Olives Puig; 2003).⁵⁵

Comprender las maneras en que se construyen las relaciones de poder entre las mujeres y con los otros actores al interior de los discursos de cambio es un tema pensado en el concepto descriptivo de la *coalición arcoiris* que aplica Chantal Mouffe a procesos como los de Cotacachi. La construcción de hegemonías (Gramsci) al poner énfasis en la política, nos aproxima “a las formas en que se transforman o se resignifican la subordinaciones y exclusiones” (Mouffe: 1992). Según Habermas (citado por Mouffe:1992:9), en un proceso democratizador de articulación de actores sociales de modelo *arcoiris*, se gestan y comparten valores ético-políticos y múltiples lealtades y contrapoderes.

La construcción de ciudadanía de las cotacachenas ha implicado su identificación y fuerte presencia en el horizonte “arcoiris” del proceso, para situar allí sus reivindicaciones. Sin embargo, el “nosotros” construido en estos procesos implica siempre una delicada dialéctica entre el principio de equivalencia en la representación, en la decisión, en la distribución de recursos, etc. Así, la construcción de hegemonías necesariamente implica la subordinación de algunos discursos y visiones (Mouffe.1992: 9). A nuestro juicio, si esto ocurre en el “afuera” también pasa al interior de las mujeres, donde los signos del proceso tanto como los discursos hegemónicos generales y del género crean “marcas” que filtran, disciplinan, conforman y confirman, las necesidades aceptadas o legitimadas .

Cotacachi ha constituido un “público” donde las mujeres han logrado la pertenencia a la comunidad política y están legitimadas a participar, con un enfoque de “ganar derechos” que les ha implicado asumir una ética de la justicia. Si se miran los ámbitos donde se sitúan los logros resaltantes en favor de las mujeres en Cotacachi –salud sexual y reproductiva, educación, combate a la violencia de género, participación y representación—se constata que el programa coincide con la agenda de derechos democrática reivindicada por el movimiento de mujeres en los años 90s, muy importante, aunque en bastante lejanía con las visiones e intereses de

⁵⁴ Diccionario en línea de la lengua española de la Real Academia Española, RAE. <http://www.wordreference.com/es/en/frames.asp?es=politica>

⁵⁵ Olives Puig, 2003.

mujeres populares y de grupos étnicos.⁵⁶ Ello explica que, incluso con todos los logros de un proceso como el de Cotacachi, otro “resultado” haya sido el que perdiesen fuerza un conjunto de importantes intereses de las mujeres indígenas, campesinas y afros--, quienes enfatizan su implicación no sólo en funciones y responsabilidades domésticas de maternidad y familia o profesionales sino también en las economías de lo doméstico y lo rural, donde han sido y son actoras productivas relevantes, y en las dinámicas culturales, donde son ejes espirituales de sus familias, comunidades y pueblos.

5. 2- Producción de hegemonías y exclusiones

Es decir, no nos engañamos. La constitución y legitimación de las mujeres como sujetas y actoras en las democracias locales participativas no solo ha sido un proceso fecundo, sino también complejo y atravesado por conflictos externos e internos que entran con los discursos hegemónicos (generales y del género). Aunque el marco en que actúan las mujeres es el de la ciudadanía de la diferencia⁵⁷, la constitución y legitimación de las mujeres como actoras no ocurre solo en relación con un “afuera” --el resto de actores-- sino también de cara a la propia heterogeneidad cultural, étnica y de clase de las mujeres diversas.⁵⁸ En Cotacachi, estas diferencias fueron reconocidas a través de una conceptualización territorial-cultural que diferencia a las andinas / indígenas, las urbanas / mestizas, las mestizas campesinas (intag) y las afrocotacacheñas (Manduriacos). Lo territorial / cultural es una de las arenas primordiales de interacción y debate de discursos, visiones y propuestas, dinámicas con que se materializa la formación de hegemonías necesarias para el liderazgo y la conducción general del proceso mismo. Mirar la interacción de las agendas de las mujeres entre sí y con las agendas de otros actores, implica reconocer --parafraseamos a Echeverría (2007)-- cómo se canonizan, cómo se producen las hegemonías y la política.

Esto nos remite a la ecología de la participación: ¿cómo se relacionan las mujeres entre sí y con otros actores? Convertirse en autoras/actoras, ha supuesto no solo sostener demandas sino también convertirse en quienes ingresan en los circuitos de construcción de hegemonías. Pasar de la presentación a la representación supone participar en la construcción de hegemonías y para ello aparecen como claves tanto la propia organización de las mujeres como sus capacidades de interlocución entre sí y con otros, visibilizando sus intereses y demandas pero también compartiendo al interior de una comunidad mayor de intereses y demandas. Estos procesos han marcado a las mujeres cuya vida está hoy profundamente tocada por la participación. La modernidad, según plantea el filósofo Bolívar Echeverría⁵⁹, introduce una nueva economía de la representación y del poder (cómo circula el poder), que opera un desplazamiento de los antiguos sistemas y produce una pérdida de legitimidad --hegemonía de

⁵⁶ Se trata de movimientos integrados sobretudo por mujeres urbanas mestizas, muchas de ellas profesionales de clases medias y altas.

⁵⁷ Braidotti (citada por Bonder: 2006), utiliza la noción de diferencia sexual para afirmar la centralidad de la división sexual en la formación de la cultura humana, sustentada en un orden simbólico de primacía fálica que ha expulsado lo femenino, salvo como objeto fantasmático del deseo masculino. Para enfrentar el riesgo de que su posición sea vista como esencialista, Braidotti (según Bonder) aclara que hablar de diferencia sexual en lugar de género tiene el sentido de evitar alcanzar la posición de sujeto a partir de su homologación con el varón (Bonder: 2006: 20 y sgtes).

⁵⁸ Referimos a la problematización de Chantal Mouffe sobre la homegeneidad, transparencia, racionalidad y preexistencia en la noción de sujeto. (Mouffe: 1992: 3 y sgtes, citada en Arboleda: 2006).

⁵⁹ Echeverría, Bolívar, “Vuelta de Siglo”, Premio Libertador al Pensamiento Crítico 2006 Caracas-Venezuela, Fundación Editorial el perro y la rana, México, 2007, pags. 32/33.

las representaciones tradicionales, a menos que “armonicen” con los nuevos sistemas. Esto conlleva “tensiones y conflictos por la capacidad de canonizar. O mejor dicho, como señala Echeverría para la política, pone de frente la pregunta de quién o quiénes canonizan los temas de las mujeres, quienes “asumen los roles de las ruling classes”.

Para Echeverría, estas preguntas remiten a la (frecuente) invisibilización de las condiciones de producción de la política, también en los temas de género. En la autoevaluación realizada tras 11 años por los actores de Cotacachi, mujeres –en especial indígenas y de zonas rurales pero también urbanas— señalaron *pérdidas* en las políticas públicas respecto de los objetivos originales que ellas incorporaron al proceso. Las más importantes fueron el abandono de las políticas enfocadas en sus necesidades económico/productivas y ambientales, la carencia de una estrategia cantonal para dinamizar las economías alternativas centradas en la soberanía alimentaria, la producción orgánica y la agroecología donde las mujeres cumplen roles de gran importancia, muchas veces invisibilizados, el profundizamiento de la interculturalidad en especial en los sistemas de salud y comercialización (mercado) para potenciar los saberes y el estatus de las mujeres en la ritualidad, la medicina, la comida, las fiestas y el impulso a un cambio de roles de género en los espacios domésticos.

Las cotacacheñas están muy involucradas en economías familiares y en el manejo de paisajes y recursos biodiversos en un cantón de alta ruralidad como Cotacachi. Al menos desde inicios de los años 90, los actores –entre ellos las mujeres-- vienen sosteniendo relevantes iniciativas productivas y ambientales.⁶⁰ El involucramiento de las mujeres en luchas ambientales por la defensa de recursos naturales y la biodiversidad es alto en Intag (mestiza-afro) y en la zona andina (indígena). En Intag, provocó el nacimiento de la Asociación de Mujeres Ambientalistas. Actualmente, la Coordinadora de Mujeres de Intag y la DECOIN (Defensa y Conservación Ecológica de Intag) junto a 28 comunidades protegen 25 reservas hídricas y bosques cuya extensión va de unas pocas hectáreas hasta extensiones de 2.500 has. Veinticinco de estas áreas son microcuencas, es decir fuentes de agua, fundamentales para la zona y el cantón. Hombres y mujeres realizan permanentes actividades de reforestación con especies nativas en sitios sin cubierta vegetal, laderas y páramos. No es exagerado decir que las/os actores aseguran el agua en Intag para todos los usos: rituales, simbólicos, agrícolas, domésticos y recreacionales con las piscinas y balnearios(Granda: 2005).

En Junín (Intag) se conformó una empresa de turismo comunitario tras las movilizaciones con que las organizaciones sacaron de la zona de protección ecológica a la multinacional minera Bishi Metals. La nueva empresa comunitaria, con 27 mujeres trabajadoras en un total de 47 personas, ha logrado disminuir el talado de especies y la quema para sembrar. Su ejemplo ha inspirado a otras mujeres a organizarse y desarrollar proyectos productivos en lufa, aguardiente con especies, café orgánico, jabón y shampoó de sábila, etc. En general, las mujeres andinas, de Intag y Manduriacos, sostienen huertos, fincas y granjas agroecológicas, revalorizan prácticas alimenticias culturales y promueven la seguridad y la soberanía alimentaria, elaboran artesanías con recursos naturales (cabuya, cepa de plátano, paja toquilla, tagua), procesan harinas, elaboran cremas orgánicas y pomadas de hierbas medicinales, confeccionan prendas con bordados, organizan ferias de productos, de semillas, de comidas y de vestidos ancestrales, etc., y de todas estas maneras contribuyen a la diversificación de la economía campesina y aportan a

⁶⁰ Dos factores determinan que las poblaciones de la zona andina y de Intag busquen proyectos de desarrollo y producción alternativos cultural y económicamente: las graves carencias de tierra y de agua en la zona andina y los impactos sociales y ambientales negativos de la producción minera en Intag (Granda: 2005).

la conservación ambiental, aunque los retornos económicos que reciben por todo ello son insuficientes (Granda: 2005).

Estos énfasis hablan de la importancia de los roles económicos, ambientales y productivos de las mujeres sobretodo en los contextos indígenas y campesinos rurales de Cotacachi donde la estrechez de oportunidades económicas es alta. Y remarcan la necesidad de mejorar su acceso y control a los recursos productivos, así como los rendimientos económicos y culturales de estas actividades. La estrategia económica del Municipio ha privilegiado una alianza con artesanos medio-altos del cuero, en especial urbanos, y con los actores tradicionales del turismo. Todo ello fue acertado porque contribuyó a que en Cotacachi el impacto de la grave crisis de la dolarización (a partir del año 2000) no haya sido tan profundo como en otras localidades. Sin embargo, los delegados y delegadas al proceso de autoevaluación aseguraron echar en falta la configuración de una propuesta de desarrollo económica que incluya y potencie los intereses de los otros actores y territorios y que contribuya a la formación de nuevas alianzas económico-sociales con participación de las mujeres.

Una pregunta que nos hicimos al realizar los estudios de caso fue ¿por qué la agenda de las mujeres indígenas y rurales relativa a sus intereses productivos y ambientales –es decir a sus derechos económico-sociales-- perdió relevancia frente a la (otra) agenda, también importante, de sus derechos sociales y políticos? Una posible respuesta tiene que ver con el poder de las diferentes actoras (mujeres) en el proceso de configuración de hegemonías de los discursos de cambio. Otro tiene que ver con las distancias de las visiones e intereses entre las mujeres diversas. Un testimonio clave expresó elementos sobre este tema. La definición de la agenda, se dijo, fue una elección orientada a “romper ese medio mito que tenían las mujeres (andinas) de pensar que si nos juntamos, ojalá sea para un proyecto productivo, para trabajar y llevar dinero a la casa”⁶¹. Para quienes lideraron el proceso, el énfasis debía ser otro, centrado en la capacitación / formación, la mejora de la autoestima, la profundización en la identidad femenina y la sensibilización en sus derechos. Todos ellos son temas elevantes. Pero acallar los otros temas no fue feliz. A la postre, los temas acallados han regresado.

5. 3- La importancia de los derechos económico-sociales de las mujeres de las localidades

Trabajar los derechos económicos de las mujeres al interior de sus culturas y determinaciones sociohistóricas no es solo importante en un sentido directo sino político-metafórico: implica alejarse de la conceptualización depreciadora de la economía y la política (patriarcales), donde solo lo público o lo mercantil es valioso (Thomas Slayter *et al*: 2005). Braidotti y otras autoras han resaltado el papel de la crisis de la deuda y la feminización de la pobreza como fenómenos con que las mujeres fueron “forzadas a elevar sus roles como proveedoras de la subsistencia familiar [y] sufrieron en forma desproporcionada los recortes al gasto gubernamental que les condujo a aumentar sus cargas de trabajo”⁶². Y mientras en este contexto las personas que entraron por primera vez al mercado de trabajo lo hacían sin derechos, “fueron incluidos siguiendo la lógica de la exclusión” (Santos: 257), y las mujeres

⁶¹ PE, entrevista, ver Arboleda: 2006.

⁶² Braidotti, Rosi, “Mujeres, Medioambiente y Desarrollo Sustentable”, en Vásquez García, Verónica & Velásquez Gutiérrez, Margarita, comp., *Miradas al Futuro, Hacia la construcción de sociedades sustentables con equidad de género*, PUEG / CRIM / CP (Universidad Nacional Autónoma de México) / IDRC, México, 2004, pág. 28.

fueron instrumentalizadas como reproductoras en el mercado y en el Estado en ausencia de derechos (a través de los servicios sociales, los subsidios y la focalización), la democratización de los procesos locales dotó de un espacio –un continente-- de politicidad para los temas de la mujeres asociadas a esa misma domesticidad. Como advierte Braidotti, no importa tanto si esta politicidad fue más o menos radical, lo cierto es que constituyó un marco que ha permitido “poner en remojo temas candentes como el *sitio* de las mujeres --¿es sólo doméstico o también público?--, sostener una crítica práctica de las mujeres a sus encargos tradicionales y debatir la compartición de responsabilidades --¿si debo asistir a una asamblea, quién asume (o no asume) las tareas domésticas?--, socializar el encierro de los temas domésticos en los hogares --¿la alimentación (o el hambre), la salud, la escuela, el agua que faltan, son temas de la pobreza de las familias o responsabilidades de la sociedad y del Estado?--, y preguntarse por la legitimidad de la expropiación del trabajo de las mujeres por parte del Estado --¿si trabajamos sin remuneración para sostener programas sociales, qué debemos recibir como retornos?. Algo impensable con las políticas neoliberales” (Braidotti: 2005).

Las experiencias muestran la necesidad de reconceptualizar estos asuntos –los temas de la domesticidad y los encargos productivos de las mujeres como centrales de las agendas locales y la dimensión económica, política, ambiental y cultural que poseen--. Para ello resulta útil la noción de *ciencia de la subsistencia* que la ecología política feminista ha formulado, en palabras de Rocheleau, Thomas-Slayter y Wangari (2004: 350), “a partir de las voces de mujeres populares”⁶³ y que pone en valor “el conjunto de prácticas y saberes, sobre todo en manos de mujeres, con que sostienen sus roles como productoras, reproductoras y *consumidoras*” y en base a los cuales han desarrollado “habilidades [...] para manejar sistemas complejos de hogares, comunidades y paisajes”. Al remarcar estos atributos y poderes adquiridos desde la socialización femenina, este concepto “levanta la mirada despreciativa sobre la domesticidad y las (pequeñas) producciones que las mujeres realizan en sus hogares, los campos y los paisajes”.

Desde este concepto las autoras abren el enfoque para pensar otra politización de lo doméstico y las economías familiares por vías que no son las de la matriz occidental del género, donde lo doméstico “está cargado de negatividad, donde constituye el otro lado del ideal, el espacio a rechazar”. En primer lugar, señalan, reconceptualiza la dimensión doméstica como una *de producción para las mujeres*. En segundo lugar, reconceptualiza los atributos de la socialización femenina como *una dimensión de poder para las mujeres* desde la cual pueden legitimar la construcción de sus derechos. En tercer lugar, y esto es una apreciación nuestra, permite valorizar al espacio de la *domesticidad productiva* como “*valioso para compartir*”, tal como el espacio público ha sido conceptualizado como “valioso para compartir” por hombres y mujeres. Las autoras señaladas abren una ventana conceptual para resignificar la dualidad interpretativa en que se ha movido una parte del discurso sobre la participación de las mujeres en los procesos locales, al hablar de una manera no negativa ni maniquea de la domesticidad y los saberes y poderes de las mujeres asociados a ella, no volver completamente negativa la esfera *más piel de la vida*: puesto que valorarla también permite instalarla como un espacio para el deseo de compartir, la convivencia, donde deben entrar otros para que sea, como la vida pública, recreado como un espacio de muchos/as.⁶⁴

⁶³ Rocheleau et al, “Género y Ambiente, una perspectiva de la ecología política feminista”, en Miradas al Futuro, Hacia la construcción de sociedades sustentables con equidad de género, UNAM, México, 2004.

Citada por Rocheleau et al, op. cit.: 350.

⁶⁴ Según Rocheleau, Thomas-Slayter y Wangari, la categoría *ciencia de la subsistencia* no sólo refleja distintos derechos y responsabilidades de hombres y mujeres sino también una categorización de espacios --o contínuos

En los años 90 se produce en Ecuador un desaparecimiento en la escena pública de las mujeres populares y de los temas de género referidos a la economía y la clase (Skola: 2005). Al reaparecer en estos procesos locales, han enfatizado la importancia y versatilidad del papel productivo de las mujeres. Las mujeres multiplican sus esfuerzos asumiendo, no solo el papel de productora y reproductora, sino además el papel de proveedoras clásicamente asignado a los hombres, pero condicionados por el entorno de escasez sobre las cuales se desarrollan. El hecho de que las mujeres y los indígenas comiencen a redefinir sus identidades y lo que significa el género, gracias a expresiones de agencia humana y acción colectiva que enfatizan la lucha, resistencia y cooperación, parafraseamos a Thomas Slayter et al, nos permite redefinir los asuntos locales de la democracia y el desarrollo para que incluyan mejor la experiencia, conocimiento y el arco de intereses propios de las mujeres.

Como señala Stalin Herrera (2008), es sobre estas condiciones de pobreza y escasez que las mujeres desarrollan su vida de manera diferenciada. Las mujeres en Nabón, al sostener procesos productivos con pocos medios productivos y en ausencia de la fuerza de trabajo masculina, sobrecargan su trabajo y se convierten en fuerza laboral que hace posible que los hombres migren. Subvencionan la reproducción del capital al tiempo que son garantes de la reproducción familiar, lo cual va en detrimento de su trabajo y roles que permiten la reproducción de las comunidades. Así, distintos trabajos y roles que las mujeres cumplen al interior de las comunidades y las familias, resultado de una división sexual del trabajo modificada, y que son la base de la transferencia de valor al capital (el trabajo no reconocido de las mujeres hace posible el trabajo asalariado /subsidiado de los hombres en el sistema del capital: Meillassoux 1987), son posibles por la sobrecarga laboral que deben enfrentar resultado de la ausencia de los hombres, la falta de mediación del Estado central o local y, especialmente en las mujeres indígenas, la escasa disponibilidad de recursos productivos.

Estas evidencias suponen Esto una crítica a discursos del “desarrollo” donde género ha estado inscrito. Braidotti, citando a Lycklama Nijeholt (1987) afirma que “la búsqueda de la integración de las mujeres a la tendencia principal del desarrollo no les dejó ninguna oportunidad de elegir el tipo de desarrollo que querían. Se dió por sentado que lo que ellas querían era integrarse al modelo de desarrollo occidental y patriarcal” (Braidotti: 2005:28). La autora relievra el rol de DAWN, siglas en inglés de Desarrollo con las Mujeres para la Nueva Era, para estimular a las mujeres en pensar en visiones alternas de desarrollo desde una perspectiva feminista que condujeran a la transformación de las sociedades patriarcales donde el desarrollo de la autonomía de las mujeres (medio para recuperar el control sobre sus vidas, su cuerpo y su sexualidad frente a las instituciones y los varones) era un prerrequisito (Lycklama a Nijeholt, 1987: 33, citada por Braidotti: 29). Esta, dice Braidotti, es una línea con un enfoque

espaciales de diverso tipo— que incluye espacios estructurados con base en el género (lugares públicos y privados, espacios del hogar y del trabajo, de los suburbios a la ciudad, desde el nivel vecinal al regional, etc.) los mismos que pueden variar de manera dramática dependiendo de la cultura y que afecta los sistemas de tenencia de los recursos⁶⁴. Aunque una de las derivaciones de esta noción es el reconocimiento positivo de que las mujeres “casi siempre estarán influenciadas por las responsabilidades que tienen con la casa, la salud y —en muchos casos— con la subsistencia básica”, ella implica un similar correlato respecto de la distribución de derechos y responsabilidades, la cual se encuentra muy desbalanceada: las mujeres tienen una carga desproporcionada de las responsabilidades relacionadas con la procuración de recursos para la subsistencia pese a lo cual poseen derechos formales muy limitados además de medios económicos y políticos para determinar el futuro de la accesibilidad de los recursos (Ibid: 355- 357).

para dar a las mujeres el poder de transformar el género y las demás relaciones, incluidas las Norte/Sur. Según Braidotti, este empoderamiento no es popular entre muchos gobiernos y agencias por el potencial que posee para cuestionar las estructuras de poder patriarcales locales y globales (Braidotti: 2005: 29).

5. 4- La voz y el habla de las mujeres en sociedades monolingües

Hace mucho nos alejamos de la visión positivista que consideraba a la presencia de las mujeres en los espacios públicos como suficiente para la transformación de los patrones masculinocéntricos de la política y las interacciones sociales. Hace mucho que la práctica y la investigación social encontraron numerosas evidencias acerca de la persistencia estructural con que el poder masculino (y de clase) resignifican en su beneficio toda ocupación de un sitio por parte de las mujeres (y los actores subalternos), a menos que esta presencia conlleve la crítica a esa subalternidad. Constituida históricamente la escena pública para la presencia y las voces masculinas, en el nivel de la *inclusión* a la democracia las mujeres han emplazado⁶⁵ sus cuerpos y aún falta mucho para “emplazar” –poner en la plaza– sus voces, sus visiones, sus intereses. Primero está la voz. Judith Astelarra (1996) estableció que el desafío central de la participación de las mujeres en la democracia, era colocar su voz. La voz es el cimiento de la ciudadanía. Porque aunque hablar es una práctica social (hablar *con*, hablar *para*) Astelarra y otras autoras remarcan sobretudo la función constitutiva del hablar-se, hablar de sí misma. Desde las vivencias y videncias de los procesos analizados, esta función desafía e interroga el rol recibido y la construcción del rol propio.

Es decir –a diferencia de la concepción liberal de la ciudadanía que visiona derechos para mujeres universales que llegarían desnudas al proyecto emancipatorio –se trata de la valoración de las mujeres como involucradas en proyectos y comunidades de vida que llegan cargadas de determinaciones. Y, entre estas determinaciones, también llegan cargadas de formas de subordinación y de formas de poder. Estas formas de subordinación y de poder remiten a las posibilidades de expresión político-discursivas de las mujeres. En Cotacachi, Nabón y Cayambe, muchas lideresas indígenas son bilingües español-kichwa al interior de sociedades monolingües español-hablantes. El poder mestizo se dota del derecho al monolingüismo mientras obliga a los subordinados al bilingüismo. Mujeres y hombres indígenas han realizado el esfuerzo obligado de aprender la lengua del poder que la sociedad les impone. En Cotacachi, aunque en las reuniones más importantes se asegura la traducción kichwa - español por exigencia de las organizaciones, en las reuniones más cotidianas, numerosas mujeres indígenas que solo hablan su idioma kichwa se enfrentan a una lengua que no entienden y que ha sido la lengua de los amos— y lo que es peor, a la inhabilitación para escuchar, para hablar y deliberar. De modo que aún antes del potente *si me permiten hablar* con que la boliviana Domitila Chungara puso en escena hace 30 años el tema de la voz de las mujeres, hay un requisito de las democracias (locales) y es el ventilar el tema de las lenguas que se niegan, se comparten o se imponen desde la dominación.

⁶⁵ *Emplazar*, poner en la plaza. En Cotacachi y en numerosos pueblos con poblaciones indígenas asociadas según el patrón de asentamiento colonial, *tomarse la plaza* es uno de los rituales más significativos que se cumplen año a año. Es una *bajada* de las comunidades al centro urbano emblemático del poder de las élites locales, el cual es desbordado con los bailes, la música, la lengua, los ritos, la presencia negada de los pueblos indios que, sin embargo, asusta/seduca con su fuerza y poderío a las poblaciones mestizas. En Cotacachi, las mujeres también se toman ahora la plaza y una de las fechas en que lo hacen es el 8 de marzo.

El tema de las lenguas no ha sido menor en las ilustradas sociedades europeas (por ejemplo en España, Bélgica, Suiza) menos aún puede serlo en las sociedades americanas producidas por el colonaje como son las de Nabón, Cotacachi y Cayambe⁶⁶, donde el establecimiento colonial del español como lengua oficial y de dominio, del kichwa como *lingua franca* entre los indios, se une a un mayor acceso de los varones indígenas al bilingüismo –por su histórica y cultural movilidad entre los mundos de *adentro* y de *afuera*-- y la consuetudinaria ceguera de la sociedad mestiza que considera *de menos* a los indígenas no bilingües – mientras mira como natural y civilizado su propio monolingüismo--.

Aún en una democracia local con tantos avances interculturales como la de Cotacachi, una lideresa sólo kichwahablante no podrá hablar a la comunidad política instalada a menos de ser traducida. Esto conlleva aprecios y menosprecios en la inclusión pública de las mujeres debido al fuerte remanente de colonialidad por el cual la mayoría de las comunidades políticas están modelizadas. Lo que se verbaliza o no se verbaliza es de por sí una mediación del conjunto de determinaciones sociales y de género pues la menor socialización de las mujeres en el español coloca a sus pares varones en mejores condiciones para la valoración política. Por esto, la demanda de las organizaciones indígenas por sociedades que reconozcan sus lenguas como parte de sus derechos y multilingües es una vindicación que aporta a la valoración de las mujeres que requieren que no se niegue su identidad étnica.

Los temas de la cultura y la interculturalidad rebasan el tema de la lengua. En Esmeraldas, los programas de salud –a pesar de la fortaleza de las políticas culturales del Municipio de Esmeraldas para la revaloración de la Negritud— se inscriben en el marco de las medicinas occidentales. Incluso incorporan a la homeopatía o las medicinas naturistas junto a la medicina alopática. Pero no encontramos ningún indicio de recuperación y peor incorporación de las funciones terapéuticas y chamánicas de hombres y mujeres en que han sido tan ricas las culturas afroesmeraldeñas y que han constituido fuentes de poder de mujeres y varones. Hay evidencias de la importancia de las mujeres en la producción de conocimiento y sanación como parte de saberes empíricos -terapéuticos sostenidos en concepciones de salud-enfermedad que interactúan con el medio natural y social. Esta subalternización de los saberes médicos de la cultura afro opera en presencia de una hegemonía de la salud medicalizada bajo patrones occidentales.

Posiblemente influyan en este fenómeno rastros de la fuerte censura con que las culturas dominantes han penalizado las prácticas sanadoras y terapéuticas de los pueblos afros – mezcladas con prácticas desacreditadas en las figuras de la curandería y la llamada brujería. Sin embargo, para el tratamiento de las enfermedades las comunidades afro tradicionalmente practican las siguientes alternativas: ir al médico o tratarse con su medicina tradicional, la que incluye saberes sobre remedios caseros y plantas medicinales así como el acudir donde el curandero tradicional. “Frente a una enfermedad, lo primero que se hace es tratarse con remedios caseros, si esto no funciona se accede al curandero local, quienes tienen una enorme importancia en la comunidad: curan el ojo, espanto, problema del hígado, gripe, lombrices, curan las quebraduras (“soban”), mordeduras de serpientes, etc. Luego que el curandero “no atina” se va al médico, al cual la gente si le tiene confianza” (PRODEPINE 2003, 21 y sgtes).

⁶⁶ Para el caso de los pueblos afros, el tema es diferente porque ellos fueron esclavizados obligándolos a aprender de golpe el habla española. La producción de los negros *latinies*, la pérdida de sus lenguas de origen fue un hecho colonial ejecutado en los sitios de paso de los esclavizados. Ver Fernández Rasines: op. cit.

Esto también tiene gran importancia de cara al alumbramiento. “Frente al parto, por ejemplo, unas señoras prefieren que les atienda una partera, sobre todo porque algunas están recibiendo capacitación del Ministerio de Salud Pública. Estas (que confían en las parteras) tienen miedo de las cesáreas, otros van al médico porque creen que él está preparado para resolver cualquier emergencia. Los hombres prefieren que sus mujeres sean atendidas por un médico en el momento del parto” (PRODEPINE 2003, 21 y sgtes).

Garantizar la interculturalidad fue un punto muy crítico en la autoevaluación realizada en Cotacachi en 2005. A pesar de que las autoridades, las políticas y las herramientas de gestión la establecen y la aceptan como una de las principales políticas públicas del cantón, se ha avanzado poco. Dos problemas ejemplifican las tensiones. La *Feria de las Mujeres* que las indígenas productoras realizan cada semana, es parte de una política de valoración y recuperación de saberes y prácticas ancestrales, de una lógica de “desarrollo con Identidad” alternativa al modelo neoliberal, de opciones productivas familiares que permitan una relación directa entre productores y consumidores, de políticas de comercio justo (peso, precio y calidad) y de apoyo a la producción orgánica. El Comité Central de Mujeres de la UNORCAC desarrolla ésta y otras ferias: ferias de comidas tradicionales, ferias de semillas, ferias de revalorización de ropa tradicional ceremonial, feria intercambios de productos, ferias de juegos tradicionales, historias, cuentos, mitos y leyendas, ferias de animales.

Sin embargo, las vendedoras y la gerencia del Mercado, de corte más tradicional, consideraron que la Feria era una competencia desleal (la población las prefiere) y algunas autoridades importantes argumentaron que la Feria era antihigiénica, incumplía normas de salud y debía ser objeto de sanciones. Respecto del mercado, las organizaciones indígenas consideraron que era una excelente innovación, tenía una infraestructura moderna y muchas ventajas, pero había abandonado el mandato de la Asamblea de promover la comercialización de productos agroecológicos y desarrollar una estrategia de comercio justo y vinculada a la soberanía alimentaria. También está en debate la línea de acopio del JATUK CEM, que privilegia mercados mayoristas externos a Cotacachi para bajar los precios antes que los productores locales (Intag y zona andina) dejando la compra de productos de fuera sólo cuando no exista oferta interna del cantón. El tema cobró mucha importancia en los últimos años.

Otro ejemplo refiere al sistema intercultural de salud. La UNORCAC, que jugó un rol importante en la creación del sistema a partir de su propio programa Jambi Mascaric, considera que el proceso de integración de las dos medicinas, ancestral y occidental, se ha detenido, no se ha desarrollado el diálogo de saberes entre las dos medicinas, que de este modo dejan de ser complementarias. Los médicos del sistema occidental se preocupan muy poco de conocer el sistema de medicina ancestral, mientras que los actores de la medicina ancestral están muy interesados y realizan avances de conocimiento respecto del sistema de medicina occidental. Tampoco hay una adecuada articulación de los dos sistemas en la atención: no se realizaba una adecuada referencia y contrarreferencia de pacientes como se había establecido al inicio. No se cumplía con la traducción al kichwa ni con explicar sencillamente qué debe hacer el paciente. Muchos/as pacientes no entendían lo que les decían los médicos o el personal de salud.

Por fortuna, Cotacachi es sobretodo un territorio de aprendizajes, de deliberación: muchos de estos temas enriquecieron la toma de correcciones. Actualmente, las mujeres promueven el despliegue de brigadas médicas interculturales en todo el cantón e incluyendo a sanadores/as

afros. Cotacachi se plantea instalar un Centro Materno Infantil Intercultural que consolide la integración de los dos enfoques terapéuticos, que institucionalice la política de combate a la VIFS articulada al sistema de salud. También se fortalece una visión integral sobre la salud – que se había debilitado—como la que inspiró originalmente el proceso y que incluye una preocupación por lo nutricional. Un enfoque intersectorial que enfatizaba en la preocupación por la nutrición, la alimentación y las formas de vida, con un sistema de vigilancia alimentaria y nutricional, es la base de la actual campaña de combate a la desnutrición con énfasis en madres, niños y adultos/as mayores.

Este es otro ámbito en que la construcción marginal de las necesidades e intereses de las mujeres diversas ocurre también en el marco de un esquema de derechos (el que está en uso) calcado sobre la imagen y las visiones de las mujeres blanco-mestizas, letradas, muchas de ellas profesionales o en todo caso de clases medias, esquema que coloca una mirada desvalorizadora sobre sus culturas y sus saberes. ¿Qué problemas nos plantean estos procesos y conflictos identitarios en términos de la democracia política y la equidad económica? Como señala Silvia Rivera Cusicanqui, es necesario asegurar una doble articulación en todos los campos, pues “se ha tendido, recientemente, a confinar las implicaciones de la etnicidad a los espacios superestructurales, donde la acción estatal puede devenir en un mero maquillaje culturalista que no modifique en absoluto la matriz de exclusiones y segregaciones que implica el modelo actual de dominación y acumulación” (Rivera Cusicanqui: 1996: 27).

Como señala Lourdes Tibán, la inadecuación de este esquema está en la base de la resistencia de las mujeres para evitar el riesgo de homogenización o pérdida de las tramas culturales de identidad de género en los procesos de modernización, desarrollo local y construcción de derechos de las mujeres indígenas así como el desconocimiento de sus visiones y propuestas para un desarrollo alternativo basado en su cultura y en sus intereses (Tibán:2001). Pero también, para enfrentar los riesgos de continuidad entre los sistemas patriarcales poscoloniales de poder local y los sistemas patriarcales de autoridad indígena - afro donde las mujeres están situadas en la dualidad de un estatus fuerte en las dimensiones de la espiritualidad, la naturaleza, y el manejo productivo/reproductivo de la economía doméstica y un estatus débil frente a las dimensiones de la politicidad, las sociabilidades públicas y la intermediación con el Estado.

Para Rivera Cusicanqui, “todo ello configura singulares desafíos para una política democrática que interpele a aquellas mujeres discriminadas por su etnicidad (o por los rastros de ella), pero también a mujeres mayoritariamente trabajadoras que crecientemente cumplen funciones más vitales en la supervivencia de sus familias y que carecen en la sociedad política de un espejo genuino en el cual puedan reflejar su propia agencia e iniciativa históricas, para ser tratadas como sujetas y no como objetos pasivas del accionar estatal” (Rivera Cusicanqui: 24).

Las mujeres han debido luchar contra los rezagos de su “objetivación patriarcal” y las formas de trato desigual como el “ninguneo”, la agresión, el desprecio y el paternalismo, los procesos de fortalecimiento municipal y definición de sus horizontes y estrategias de acción, necesitan instalar marcos performativos que terminen con ellos (Rivera Cusicanqui : 22).

6. –PROBLEMATIZACIONES A LA CIUDADANÍA Y LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

6. 1- Acceso de las mujeres a los poderes locales

La participación de mujeres como autoridades electas ha sido otro resultado central del proceso, que no está desligado de las tematizaciones que realizó el movimiento de mujeres en el país. Katalina Mendoza Skola ha recordado que en los años ochenta, bajo la consigna “lo privado es político”, la participación de las mujeres en las luchas sociales denunció las carencias en la esfera de la reproducción mientras en los años 90 se produjo un giro hacia la igualdad de oportunidades, la participación política y derechos. Uno de los énfasis se canalizó hacia una estrategia para acceder a los puestos de decisión en los espacios públicos y se tradujo en la lucha por cuotas que desmontasen los obstáculos atávicos a la participación política femenina. A partir de 1998 las listas de candidatización incluyeron cuotas que progresivamente llegaron a la paridad en 2006⁶⁷.

La estrategia resultó más exitosa en los niveles más bajos de autoridad del Estado. Entre 2000 y 2004 se produciría un salto histórico en el acceso de mujeres a cargos plurinominales: consejeras provinciales (19,10%), concejales municipales (29.65%) e integrantes de juntas parroquiales (24.9%) (Borja: 2006⁶⁸). Juntado estos resultados, la Secretaría Técnica del Frente Social del Gobierno de la época calculó que en 2000, 1.261 mujeres se habían convertido en autoridades en los tres niveles de gobiernos subnacionales, de un total de 5.090 cargos locales. Tomadas en conjunto representaban el 24.88% del total de dignidades. Ver cuadro

Cuadro
MUJERES ELECTAS COMO AUTORIDADES LOCALES – AÑO 2000

Dignidad	Mujeres Electas (%)	Mujeres electas (número)	Total electos/as (número)
Alcalde/sa	2.8	6	215
Concejal/a municipal	29.65	272	889
Miembros de Juntas Parroquiales	24.9	965	3,875
Prefecto/a	0	0	22
Consejero/a provincial	19,10	18	89
Total	24.8	1261	5090

Fuentes: SIISE: 2004; Borja: 2006; Rodríguez 2007. Elaboración: María Arboleda

Los resultados de la aplicación de la cuota hicieron una diferencia en las concejalías municipales que, entre 1978 y 1992, no habían logrado sobrepasar el 6.7%⁶⁹. Como se puede ver en el cuadro inserto abajo que incluye la serie histórica de concejalías municipales alcanzadas por mujeres, a partir del 2000 se produce un incremento que muestra visos de sostenibilidad, oscilando hacia un 27% de mujeres en estos cargos.

Cuadro
MUJERES CONCEJALAS ELECTAS 1978 - 2009

⁶⁷ La Constitución determina: Art. 102: El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos.

⁶⁸ Fuente SIISE: 2004.

⁶⁹ Véase, Arboleda María, Ecuador, Mujeres en el Poder Local, IULACELCADEL, Ediciones de las Mujeres No. 19, ISIS INTERNACIONAL, Santiago de Chile, 1993.

ELECCION - AÑO	% MUJERES ELECTAS
1978	4.04
1980	4.44
1984	3.64
1986	5.27
1988	6.70
1992	5.22
1998	8,22
2000	29,65
2002	22,30
2004	31,69
2006	23,00
2009	28.40
Promedio 5 últimos sufragios	27%

Fuentes: Lisímaco Velasco, Equipo de Trabajo IULA – AME: 1993; SHISE, 2003. Tribunal Supremo Electoral 2009. Rodríguez: 2009.
Elaboración: María Arboleda

Hasta 2009, Ecuador eligió mediante sufragio a sus representantes a los Consejos Provinciales (consejeros/as), órganos legislativos de los Gobiernos Provinciales o Prefecturas. El acceso de mujeres a estos cargos demostró un comportamiento errático de incremento - descenso: de un 7.14% de consejeras electas en 1998, se pasó a 19,15% en 2000, a 31,6% en 2004 y se bajó nuevamente a 14.93 % en 2006. En 2009 no se eligieron consejeros debido a las reformas constitucionales. Esta trayectoria se aprecia en el cuadro inserto abajo.

Cuadro
MUJERES EN CONSEJERÍAS PROVINCIALES 1998 - 2009

Año	Total candidatos	Mujeres Candidatas	%	Total Electos	Mujeres Electas	%
1998	543	61	11,23	56	4	7,14
2000	605	259	42,81	89	17	19,10
2002	888	317	35,70	67	11	16,42
2004	706	311	44,05	91	27	29,67
2006	808	314	38,86	67	10	14,93
2009	No se eligen más las consejerías según la Constitución de 2008.					

Fuentes: Tribunal Supremo Electoral; Javier Rodríguez 2009; Re-elaboración: María Arboleda

En 2009, año en que según la nueva Constitución no se eligieron consejeros/as provinciales y con ello disminuyó el número de cargos locales de elección, 1.353 mujeres fueron electas a los diferentes cargos locales de un total de 5.811 , lo que arroja un 24. % como total, casi un punto menos que el cómputo total de 24.88% para el año 2000.

Cuadro
MUJERES ELECTAS AUTORIDADES LOCALES – 2009

Dignidad	Mujeres electas (%)	Mujeres electas (número)
----------	---------------------	--------------------------

Prefectos/as	8.70	2
Alcalde/sa Municipal	5.88	13
Concejales/as Urbanos y Rurales	28.40	449
Vocales Juntas Parroquiales		889
Total	24 %	1353

Fuentes: SIISE: 2004; Borja: 2006; Rodríguez 2007. Elaboración: María Arboleda

Cuadro
MUJERES ELECTAS EN LOS TRES NIVELES SUBNACIONALES - 2000 / 2009

Mujeres electas %				
Dignidad	2000	2004	2009	Cambio 2004-2009
Prefecta	0	18.2	8.6	Subió y luego bajó a la mitad
Consejera	19,10	31.9	No se eligieron	Subió y luego bajó
Alcaldesa	2.8	5.9	5.9	Subió y luego permanece igual
Concejales urbanas	29.8	30.6	30.2	Subió y luego permanece igual
Concejales rurales	-----	-----	24.9	No se puede comparar
Vocales Juntas Parroquiales			22.3	No se puede comparar
Total	24.88%	-----	24%	Ligera reducción

Fuentes SIISE, 2005, Raúl Borja 2006; AMUME 2009. Elaboración: María Arboleda

El déficit más sensible en Ecuador, aunque se hayan obtenido avances, se produce en alcaldías y prefecturas, cargos uninominales donde las cuotas no se aplican. Si en 2000 el porcentaje de alcaldesas electas apenas llegó al 2.8%, en 2004, este porcentaje se duplicó llegando casi al 6%, rango que se mantiene en 2009 con una muy ligera reducción.⁷¹

Cuadro
MUJERES EN ALCALDÍAS MUNICIPALES 2000 - 2009

Año	Total Electos	Mujeres Electas	%
2000	215	6	2,79
2004	219	13	5,94
2009	221	13	5.88

Fuentes: Tribunal Supremo Electoral; Javier Rodríguez 2009.
Re-elaboración: María Arboleda

⁷⁰ La forma de elegir a las/os consejeras/os y viceprefectas/os cambió y esta elección se realizará posteriormente, cuando se expida la Ley.

⁷¹ Fuentes SIISE: 2003; CPME, Aprendiendo de nuestras luchas para defender nuestros derechos, s.f.

En cambio, en las elecciones para prefectos provinciales, cargo que equivale al de gobernadores en otros países, el acceso de mujeres ha tenido un comportamiento errático. En 2004 las prefectas llegaron a constituir un muy notable 18,18 % (viniendo desde cero), el mayor porcentaje del momento para América Latina. Sin embargo, este porcentaje bajó en 2009 a 8.70 %, superior en todo caso al de alcaldesas y segundo en el continente. El repliegue de los movimientos sociales en relación con estas candidaturas puede ser uno de los factores que explique el cambio.

Cuadro
MUJERES EN PREFECTURAS PROVINCIALES 2000 - 2009

Año	Total Electos	Mujeres Electas	%
2000	22	0	0,00
2004	22	4	18,18
2009	23	2	8.70

Fuentes: Tribunal Supremo Electoral; Javier Rodríguez 2009, AMUME: 2009.
Re-elaboración: María Arboleda

6. 2- Participación política de las mujeres y contextos de transformación social y cultural

La evolución de la participación de las ecuatorianas en cargos de elección a nivel local muestra que las cuotas obtienen mejores rendimientos en contextos de transformación social, donde factores políticos, sociales y culturales de cambio contribuyen a que los votantes elijan mujeres y a que las mujeres se incluyan en la competencia política en mejores condiciones.

Así, la experiencia parece mostrar que los escenarios de transformación social cuentan y, más concretamente, cuentan los nichos donde se sitúan los ejes de transformación social. En el país, el incremento en el acceso de mujeres al poder se ha desplazado “en círculo” en las dos últimas décadas, incrementándose primero en las sociedades locales y pasando luego desde las sociedades locales a las nacionales. Esto coincide --en sus rasgos más generales-- con el desplazamiento del foco de interés de los movimientos sociales en los cambios que demandan a la estructura y a las políticas del Estado. Los procesos constituyentes de 1998 y 2008 recolocaron el énfasis en el Estado central, en torno a diversos temas estratégicos. Los debates de corte nacional han opacado una definición más fina acerca de las localidades y la descentralización, aunque las incluya.

Enfocar los reflectores hacia la cancha del estado central podría explicar, al menos en parte, porqué se ha producido un estancamiento en la evolución del acceso de mujeres a los cargos locales (en torno al 27- 30%) mientras a nivel nacional, el porcentaje de mujeres en cargos de legislatura se ha movido hacia arriba con mayor dinamismo en los últimos años, llegando en 2007 al 33.8%, porcentaje que colocó al país en el cuarto lugar latinoamericano en un ranking donde está precedido por Cuba, Argentina y Costa Rica.

Según el Índice de Equidad de Género del Social Watch IEG, Ecuador es uno de los 10 países que más avanzaron en el mundo entre 2004 y 2007, situándose en segundo lugar después de Rwanda, entre aquellos que más avances obtuvieron.

Los 10 países que más avanzaron en el IEG (2004-2007) – Social Watch



Los países que más avanzaron en el periodo, midiendo la variación en términos porcentuales, son Rwanda, seguido de Ecuador, Cabo Verde y Guatemala

Gráfico tomado del IEG – Social Watch

La participación de las mujeres indígenas y afro no se ha movido con coherencia a estos resultados y al parecer sigue siendo mayoritaria (en proporción) a nivel local. Aunque el mecanismo de las cuotas planteó tomar en cuenta la participación étnica – cultural de las mujeres, no se estableció ninguna fórmula para garantizarla. A partir de 1996, un número creciente aunque pequeño de mujeres indígenas y afroecuatorianas han sido electas a diputaciones y sobretodo a cargos de elección local como alcaldesas, prefectas, concejales, consejeras e integrantes de juntas parroquiales. Este efecto no se imputa tanto a las cuotas sino al influjo de los movimientos indígenas y de mujeres, a los que pertenecen. No hay datos estadísticos desagregados al respecto, pero usualmente las mujeres indígenas y afrodescendientes son candidateadas por partidos alternativos como Pachakutik o el Movimiento Popular Democrático MPD, o por alianzas de movimientos sociales que tienen una representación importante a nivel local. A nivel nacional, la mayor representación étnica de mujeres pudo haber ocurrido en la Asamblea Constituyente de 2007 con 2 asambleístas afro y tres indígenas. Actualmente, al parecer, solo existen dos mujeres asambleístas indígenas en el Parlamento, lo que correspondería apenas a un 1.6 %.

Por otro lado, algunas corrientes de mujeres, a partir de 2003, han imputado a la estrategia de “acceso al poder y formulación de política públicas” una concepción liberal sobre las

democracias, las ciudadanías, el Estado y los derechos que habría contribuido al debilitamiento del movimiento de mujeres. Captar “sitios” de poder no abona a la politicidad de las mujeres sino a su subordinación a poderes reales, poco interesados en una modificación de las relaciones de desigualdad que afectan a las actoras. La tecnificación del enfoque de género también ha sido criticado --por su funcionalización a los poderes existentes-- contribuye a una débil politicidad de las actorías de mujeres. Esto es lo que planteó, por ejemplo, Gladys Dután, en un estudio sobre el movimiento de mujeres en el país (Dután, 2003, 18-29). Dután señala que la noción del “acceso” a los sitios de poder *reifica* el poder y lo desconoce en su carácter de “relaciones de poder” que no están asentadas en un lugar o estructura, ni centralizadas en el estado, sino que “diseminadas en el cuerpo social, (son) asimétricas, con múltiples bases y formas”.⁷² Esta visión localiza al poder “en el cerco del Estado y de la superestructura jurídica... y (concibe) el *ejercicio del poder*, en ganar espacios en el Estado, en el sistema jurídico, en los órganos de poder de la administración pública y en las estructuras de gobierno” y a la democracia como “campo de maniobra” en los que son posibles conquistas que permiten profundizar la ciudadanía política de las mujeres, entendida ésta como [modificar] una “ciudadanía de segunda”, en una mirada cuantitativa de exclusión de derechos, cuya conquista hará posible “construir una sociedad más equitativa y humana”.⁷³

Dután señala que la falta de un discurso crítico sobre la democracia condujo a privilegiar estrategias de negociación con el Estado en el ámbito de la democracia formal, lo que ha impedido desarrollar formas más creativas de intervención, resistencia, complicidad y transgresión, lo que configura una debilidad en la construcción de un movimiento de mujeres como sujeto de transformación socio-política y cultural de la sociedad ecuatoriana. El privilegio en el texto discursivo del “acceso al poder”, dice la autora, deja de lado la construcción de otras estrategias en “lo público”, como parte del proceso de transformación democrática sociocultural y política de la sociedad ecuatoriana. Para la autora, estaría en juego “la comprensión del tema sobre la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso al poder...los límites de la democracia ecuatoriana y su institucionalidad, y, la necesidad de ligar la lucha por la igualdad a la lucha por la transformación socio-política y cultural de la sociedad”. Por eso propone levantar un ejercicio político transformador de las relaciones de poder, que sustente la ciudadanía de las mujeres en el acumulado de valores que provengan de sus experiencias de vida, de su marginación, e inscribir el proyecto en una perspectiva de construcción de nuevas estrategias en lo público (Dután, 2003:47 – 58).

Actualmente, las organizaciones de mujeres comparten con los demás movimientos sociales del Ecuador lo que Anne Phillips siguiendo a Iris Marion Young, ha llamado la “insatisfacción generalizada con la insustancialidad de la democracia liberal”. Esto ha llevado a plantearse construir alternativas a la democracia existente para --como dice Phillips-- poder hacerse cargo de la desigualdad sexual y social, como sistemas de inequidad que se sostienen uno a otro. Los avances de las mujeres en el campo del poder han mostrado cómo su pertenencia o integración a la comunidad política está profundamente sesgada en función del género y que el estatus político de las mujeres se basa en acuerdos de desigualdad sexual. Los roles de las mujeres en los asuntos públicos revelan como los acuerdos políticos legitiman la división sexual del trabajo a menos que las mujeres tengan un proyecto para resignificar esta división basada en la diferencia sexual (Phillips: 1996).

⁷² Dután Erráez Gladys, “Mujeres: Discursos sobre democracia, política y ética”, Universidad de Cuenca, Sendas, FLACSO, Cuenca, 2003, pág. 28.

⁷³ Dután, op. cit, págs. 31 y 54.

6. 3- Contestaciones al anidamiento de las localidades

Barrera y Unda (1998:17, citados por Herrera, Stalin, 2007)⁷⁴ vinculan los cursos contradictorios de la descentralización ecuatoriana y las modalidades de inclusión social (años 80 - 90) a los modelos de acumulación en o desde el Estado surgidos tras el fracaso del *desarrollismo centralizante* de los años 70, protagonizado por dictaduras con intención de modernizar la sociedad por una lógica de abundancia - carencia de recursos estatales. Tras ellas vendría la democracia, pronto acompañada de políticas neoliberales (Barrera y Unda: 1998; Ramón: 2004).

Para estos autores, la descentralización expresará la capacidad de las clases subalternas para transformar al Estado y transformarse a sí mismos (sujetos y Estado), proyecto que implicó la renegociación de las relaciones entre los grupos sociales (inclusión/exclusión). Como centro de agregaciones y de disputas, el Estado abrió posibilidades de inclusión desde el corporativismo, es decir, inclusiones afirmadas en la capacidad de organización de los actores para presionar y negociar. En estemarco, las clases dominantes en ascenso buscaron captar el Estado como dispositivo para la afirmación de su proyecto, las capas medias encontraron en él un espacio tecnocrático-laboral mientras para las clases subalternas se convirtió en un espacio en disputa a partir de una perspectiva de democratización y logro de derechos y bienes públicos. A lo largo de los años 80, en ausencia de un proyecto político hegemónico, se produce un naciente neocorporativismo de actores sociales constituidos en base a tramas identitarias de nuevo tipo como los indígenas, las mujeres, los pueblos afrodescendientes, los jóvenes, los ecologistas, etc. al tiempo que se cierra el ciclo de repliegue o derrota – en términos marxistas— del sindicalismo y el gremialismo (Barrera y Unda, op. cit)⁷⁵.

Para Franklin Ramírez (1998, citado por Herrera: 2007), con el despliegue del proyecto neoliberal de debilitamiento y desmontaje institucional del Estado, surgen formas contradictorias de inclusión que van de aquellas donde prima una concepción de *estado social de derecho*, basadas en la participación social y el ejercicio de ciudadanías, a la focalización y clientelización de los ciudadanos. Una dialéctica bimorfa que cruzará la estatalidad y la normatividad a lo largo de los años 90 y que provocará, de modo semejante a otros países, empobrecimiento y crisis persistente. De hecho, la década de los años 90 se “abre” con un ascenso de la movilización social. La oposición de estas dos lógicas (intereses) distintas se expresará en lo local, mientras el nivel nacional sufrirá la “crisis de representación” de ciclo largo, que Ramírez liga a la expansión de la globalización neoliberal⁷⁶.

Para el analista, la institucionalidad estatal se vuelve bimorfa al calor de estas contradicciones. Se inauguran discursos para la “participación e inclusión social” (la Dirección Nacional de la Mujer, la Direccional Nacional de la Juventud y los ancianos / discapacitados, etc.) que

⁷⁴ Seguimos la síntesis elaborada por Herrera, Stalin, 2007.

⁷⁵ El *corporativismo*, surgido como una reacción al liberalismo en el siglo xix, es una doctrina que propugna la organización de la sociedad en corporaciones que agrupen a patronos, técnicos y obreros por profesiones y no por clases sociales. El *neocorporativismo*, asociado a la emergencia de movimientos sociales, es la agrupación de grupos por sus identidades.

⁷⁶ Ramírez, Franklin (Ecuador, un modelo para desarmar) CITA , citado por Herrera, Stalin, op. cit.

coexisten o se suceden con instituciones como el Ministerio de Bienestar Social donde anida una orientación clientelista-neoliberal, mientras aparecen estatalidades híbridas como los consejos de actores (Consejo Nacional de las Mujeres Conamu, Consejo de Planificación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros, etc.). Más allá del ideal sociopolítico del estado social de derecho, a partir del año 2000 esta reforma institucional se burocratiza y pierde en gran parte su carácter de contraparte institucional para las clases subalternas.

Esta dialéctica puede ser leída también en las distintas normativas que en la década de los años 90 introducen reformas de signos contrapuestos⁷⁷ y establecen una escisión en la participación y la toma de decisiones: participaciones diferenciadas y localizadas, leyes que priman la participación de sector privado, reducen la participación al marco barrial, ejecutables por instancias seccionales (municipios y consejos provinciales), una lógica que redefine las relaciones entre el Estado y la sociedad en la ambivalencia y que es el fruto de un proceso que se construye desde arriba y desde abajo en medio de conflictividades no resueltas (Ramírez: 1998)⁷⁸.

La Constitución de 1998 expresará estas tensiones (por un lado, normas para expandir la democracia a través de la inclusión y reconocimiento de los derechos colectivos, los derechos sectoriales, la definición de una democracia de participación, la redefinición de lo local hacia los autogobiernos, los consejos de actores y derechos que recoge el espíritu de los movimientos sociales en especial de los movimientos indígena, afro, ecologista, de jóvenes y de mujeres mientras, por otro lado, estatuye el fortalecimiento del presidencialismo, de la economía neoliberal y la pérdida de soberanías en diversos campos)⁷⁹ que la Constitución de 2008 intentará corregir.

En la medida en que los distintos proyectos de acumulación encarnados en el Estado cambian, se modifican también las posibilidades de afirmación social y política de las clases subalternas. Si el fortalecimiento institucional de lo social como contraparte institucional, creó bases de afirmación política con el Estado y al interior del Estado, del 83 en adelante el proceso se invierte, se reducen los marcos de afirmación y el conflicto se desplaza a lo local, pero con un nuevo marco de oportunidades, sobre todo de recursos económicos, que impulsarán la gestión municipal. Sin embargo, Barrera y Unda –afirma Herrera– advierten la necesidad de leer los procesos de descentralización y democratización a la luz del conflicto existente entre las capas de poder y la constitución de los sectores subalternos. Así, lo más significativo del proceso fue la emergencia de movimientos sociales con agendas que articulan un enfrentamiento al modelo neoliberal y, a la vez, el ejercicio de nuevos derechos, lo que colocó a la sociedad civil en el escenario de las disputas político-sociales centrales del momento, evitando que las opciones se polaricen exclusivamente entre los distintos sectores de clases dominantes.

La expresión sistémica de otro tipo de *estatalidad buscada*, que alcanzaría su expresión tendencial en el fenómeno de los *gobiernos locales alternativos* que hemos descrito arriba. En una versión pesimista, Barrera y Unda diagnostican que, bajo el influjo de las corrientes

⁷⁷ Leyes de modernización del estado 1990 / 1993 (de corte neoliberal); Ley del régimen del distrito metropolitano de Quito 1993 (descentralización); Ley de descentralización y participación social 1997 (heterodoxa, neoliberal); Nueva Constitución de 1998 (disposiciones de inspiración neoliberal y del estado social de derecho / reforma democrática de la estatalidad). Ver: Herrera: 2007.

⁷⁸ Citado por Herrera: 2007.

⁷⁹ Sobre este carácter bifronte de la Constitución del 98, ver Arboleda María (1999).

neoliberales del Estado y de las corrientes modernizadoras de la cooperación que actuaban en el ámbito local, estas experiencias derivaron a convertirse en una plataforma tecnoburocrática alejada de los procesos sociales.

Actualmente, la escisión se plantea entre una Constitución (2008) que refleja el interés de los actores por profundizar el proceso de descentralización y democratización del Estado⁸⁰ y una tendencia gubernamental a la recentralización para el montaje de un estado desarrollista. Más aún, el discurso oficial está conduciendo a deslegitimar a los actores sociales con el cuestionamiento al neocorporativismo, provocando un discurso útil para la desposesión de la politicidad de las experiencias.

La reconstitución de sistemas de actores sociales capaces de rearticular la sociedad, se encuentra en una gran disyuntiva teórico-política y práctica. Los gobiernos locales y nacionales alternativos ¿tendrán capacidad para una segunda fase de rearticulación de comunidades políticas democráticas? ¿qué papel tendrán que jugar en ella las mujeres?

Saskia Sassen⁸¹ ha señalado que el recuperar la noción de lugar o territorio va de la mano de la fractura del ámbito nacional como contenedor de los procesos sociales, lo que abre nuevas posibilidades para una geografía política transfronteriza que dota de otra significación a los espacios nacionales y subnacionales (135- 136) como un “nexo” donde se materializan y se vuelven concretas nuevas reivindicaciones políticas. Entramados en la globalización, los municipios generan sus nuevas formas de poder y de política también desde lo transfronterizo y producen formaciones socioespaciales que los rebasan, espacios estratégicos para una amplia gama de operaciones nuevas, de carácter político, económico, cultural y subjetivo. El orden de los derechos es uno de estos órdenes transfronterizos.

Por su colocación en redes de promoción de derechos, los municipios responderían, a lo que en la mirada de Sassen son los “diversos órdenes institucionales dedicados a varios aspectos del bien común en su sentido más amplio, como la red internacional de ONG y el régimen internacional de los derechos humanos” (48 – 49), de modo que pueden estar cerrados a las economías hegemónicas de la globalización, pero abiertos a la ciudadanía global, al sistema mundo y a las redes económicas alternativas. Para Sassen y Castells, desde las localidades, el terreno de la disputa en realidad es global. Sassen y otros rompen con la idea de lo subnacional anidado en el orden nacional. Esta múltiple situación altera la visión histórico/geográfica de contexto y rompe con la visión negativa de la globalización al incluir territorios en redes de resistencia y agencias norte-sur en una nueva geografía que constituye el terreno donde los procesos se materializan.

6. 4- Y...al anidamiento de las mujeres en la descentralización

Las ecuatorianas han acompañado los cursos de la descentralización en Ecuador y son acompañadas por sus dos subcorrientes, la de facto –la más promisoría por su potencial de transformación-- y la oficial. Hablamos aquí no solo de estar o ir en compañía de, sino de

⁸⁰ Véase Arboleda, María, “En la arena constituyente: mujeres, sexualidades y Estado”, Revista La Tendencia No. , ILDIS, Quito, agosto de 2007.

⁸¹ Sassen, Saskia, Una Sociología de la Globalización, Buenos Aires, Katz Editores, 2007.

juntarse, agregarse, seguir y/o conducir y sobretodo compartir el *pathos* y el *ethos* local. La masividad de su participación permitió hablar de la apertura de un *momento de las (diversas) mujeres* en las localidades en busca de devenir actrices y sujetas. La posibilidad que abrieron los procesos locales para que pusieran sus cuerpos y sus voces permitió fracturar --de algún modo-- su atávica invisibilidad, y colocar un relato cuestionador de los patrones de subordinación y exclusión junto a una reivindicación de sus demandas y sus necesidades.

Las mujeres, obligadas a mimetizarse en los encuadres y contextos del “desarrollo local” que típicamente alzó sus propias banderas sin visibilizarlas, bregaron para colocarse y lograron una fructificación abundante y rica de experiencias, encarnando una heterogeneidad que podría ser apabullante sino fuera --como hemos visto-- típica de los cursos de acción pública “espontáneos” desatados por el deseo de devenir de las localidades postergadas. Intervenciones que han ido ganando terreno para el habla de los derechos de las mujeres --no hay que equivocarse--- en disputa con los discursos legitimados, y a través de muchas vueltas, inconsistencias e incluso deslegitimaciones. No ha sido fácil conseguir, para usar frases de Gladys Eskola, que los temas de género, las relaciones de hombres y mujeres objetivadas en actividades, comportamientos y discursos, en los contextos históricos y dinámicas particulares, subyacentes a las formas de ordenamiento de las prácticas locales, llamen a trascender como asuntos de justicia social, a aportar para el cambio del orden simbólico imperante y la superación de las grandes desigualdades que afectan a las humanas (Eskola: 2001⁸²).

Una de las lecciones, sin que ello implique subsumir a las mujeres en los proyectos de poder de los otros actores, es la necesidad de apoyar una construcción política del género, escapando de los procesos que han pesado en el tránsito de la constitución de las mujeres como sujetas a “actrices sin procesos”, con riesgos de perder los acumulados sociales y políticos que refuerzan la idea de que los asuntos de género son temas de mujeres y contribuyen al “encerramiento” del género. Es preciso reanalizar las formas en que las luchas por el acceso a los poderes locales inciden en la construcción de la ciudadanía de las mujeres y en sus identidades culturales y políticas.

El movimiento indígena, los movimientos sociales y el movimiento de mujeres han confluído en tesis generales cuando en el escenario nacional avanzaba la crisis provocada por las reformas neoliberales, el debilitamiento del Estado, la crisis de representación del sistema de partidos, la crisis bancaria y la corrupción, que abrieron un “*tiempo constituyente*” que concentra en las Asambleas Nacionales (1998 – 2008) las principales configuraciones políticas de dos décadas de luchas sociales que han rendido avances para las mujeres. Así se escribe la primera versión de un nuevo pacto social contradictorio y complejo que --según algunas organizaciones de mujeres-- precisa de una estrategia de carácter más emancipatorio que recoloque lo local en relación con tesis mayores, la plurinacionalidad entre ellas -- y la vindicación del derecho de los pueblos a sus culturas, territorios y formas de autoridad (tesis de las circunscripciones autonómicas territoriales-).

Si miramos el ciclo de construcción de los derechos de las mujeres entre 1980 y el 2008, en 1998 --gracias al reconocimiento ganado tras 20 años de lucha y la participación en movilizaciones nacionales --- el *Movimiento de Mujeres* logró inscribir en las nuevas

⁸² Eskola Torres, Gladys, Ensayos sobre Género y Desarrollo II, Universidad de Cuenca, CEP, Programa de Estudios de Género, Cuenca, 2001.

Constituciones normas que establecieron derechos civiles, políticos, sexuales y reproductivos y en menor medida económicos, sociales y ambientales, para las mujeres.

Las reformas de 1998 expresaron el punto más alto pero también el límite de un movimiento que asumió, y se asumió, al interior de una concepción de la democracia como liberal-representativa y de los individuos/as como titulares de derechos; que privilegió la obtención de reformas legales y garantías para el *acceso* al poder y la equidad, a través de políticas públicas emitidas por un estado portador de la razón y el derecho --sin cuestionar ese poder ni su correlato estatal.

Diez años después, el carácter del Movimiento está cambiando y también cambió su Agenda Constituyente. Si se mira bien hacia el lado que se conoce como la *izquierda social*-- se aprecia un desplazamiento de posturas de cara al Estado, la democracia, la economía y --desde luego-- el Cuerpo. No en vano hemos vivido veinte años de crisis sociales, políticas, culturales e institucionales. No en vano, los canales comunicantes entre etnias, clases, géneros y generaciones se han activado en la sociedad política. Así que, insertas en el movimiento constituyente, las mujeres tienen nuevas visiones y --al menos tendencialmente-- un horizonte político distinto.

Gracias al reposicionamiento de las mujeres populares, indígenas y afros, en su largo camino para constituirse como sujetas de transformación, el Movimiento entra en diálogo con las construcciones del género desde lo étnico y además con las diferencias intra-mujeres. En este marco, aunque el movimiento pisa fuerte sobre algunas contradicciones internas, en general tiene consensos sobre la necesidad de otro estado y otra democracia para alterar el orden social vigente, las formas de hacer política y las formas de constituirse los sujetos y sujetas sociales. Campos en los que coincide con otros actores sociales ecuatorianos, muchos de los cuales advierten y aceptan la causa de las mujeres como parte de las luchas sociales.

Sin embargo, también hay cambios prácticos de políticas gubernamentales, referidos a la configuración de un neodesarrollismo estatal, un centralismo y un alejamiento de las agendas de los movimientos sociales que enfrentan un horizonte distinto al de la descentralización. Una nueva fase vendrá. Por ahora, es casi totalmente una incógnita. Lo que es cierto es que las mujeres ecuatorianas seguirán en busca de sus derechos.

Sin embargo, como señala Nancy Carrión (2008), el acercamiento a experiencias locales como las estudiadas, nos permite una evaluación crítica de los procesos territorialmente situados para la creación de modelos de gobierno y de desarrollo, así como un acercamiento a los procesos de construcción de nuevos actores sociales y sujetos políticos. Una discusión ineludible continúan en torno a lo que la autora llama los alcances del sistema de derechos en la relación Estado-sociedad: ¿permite la ampliación de derechos transformar las estructuras generadoras de inequidades de clase, género y etnia? Esto tiene que ver con el carácter contradictorio de los derechos de cara a las matriz societal: la democracia liberal propia del sistema capitalista. Como ha señalado Amaia Pérez⁸³, “la idea de ciudadanía del Estado de Bienestar liberal-democrático formado a partir de la posguerra se construye --por un lado-- sobre la figura del sujeto fetiche de la Ilustración, el hombre blanco, heterosexual, occidental, burgués, varón

⁸³ Pérez Orozco, Amaia, “Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico”, Departamento de Economía Aplicada I (Internacional y Desarrollo), Universidad Complutense de Madrid, 2005, pág. 31 y 32.

adulto –que encarna el ideal de autonomía- y por otro lado, en la modalidad de reconocimiento de los sujetos en una sociedad que sitúa a los mercados en el epicentro y que niega la existencia de una responsabilidad social en la sostenibilidad de la vida, lo que requiere la existencia de trabajos y agentes sociales invisibles [y como ha mostrado la literatura, remunerados por debajo de su valor], para la pervivencia del sistema” (2005: 31-32).

En este sentido, varios de los atributos que comparten los casos estudiados evalúan críticamente el marco de derechos y nos conducen a ver más allá para analizar las estrategias y modos de intervención política de las mujeres y de las poblaciones locales en general. Para Amaia Pérez (31- 32), el profundo sesgo estructural de esta noción de ciudadanía, ha llevado a lanzar la propuesta alternativa de *ciudadanía* que no versa sobre una nueva “definición de un estatus para los sujetos a partir de la posesión de derechos, sino directamente de la posibilidad y necesidad de llevar a cabo determinadas prácticas [...] construir nuevas formas de vida social y política” (Precarias a la deriva, 2005b, citadas por Pérez: 2005).

La ciudadanía sería “la forma de auto-reconocerse los sujetos en una sociedad que ponga el cuidado de la vida en el centro; en un sistema socioeconómico donde, partiendo del reconocimiento de su interdependencia, los sujetos sean agentes activos en la creación de las condiciones para que todas las personas se inserten en redes de cuidados y de sostenibilidad de la vida libremente elegidas”. Para Pérez, lo que está en juego en esta propuesta es la apuesta por sustituir la lógica androcéntrica de acumulación por una lógica ecológica del cuidado y por reemplazar el perverso ideal de autonomía por un reconocimiento de la interdependencia social. Desde ahí se trataría quizá, dice Amaia Pérez, de defender viejos (revisados) derechos e inventar nuevos, sin considerar a las personas como receptoras pasivas sino como “sujetos responsables de una sociedad no jerárquica que apuesta a poner la vida en el centro” (Junco *et al.*, 2004, citado por Pérez: 2005)”.