

Editorial



FLACSO
ARGENTINA

Área Género, Sociedad y Políticas

Gloria Bonder (comp.)

**Ejercicio de los derechos
y participación de las mujeres
en los espacios locales:**

Promesas y realidades de la
descentralización en América Latina

Ejercicio de los derechos y participación de las mujeres en los espacios locales:

promesas y realidades de la descentralización
en América Latina

This page intentionally left blank

Gloria Bonder (comp.)

**Ejercicio de los derechos
y participación de las mujeres
en los espacios locales:**

promesas y realidades de la
descentralización en América Latina

Editorial



FLACSO
ARGENTINA



IDRC | CRDI

Canada

FLACSO Sede Académica Argentina
Miguel Lengyel
Director

Editorial FLACSO ARGENTINA
Daniela Gutierrez
Directora Editorial

Mariana Valladares
Diseño y maquetación

© De la presente edición, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2013

© Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) 2013

Área Género, Sociedad y Políticas FLACSO

Directora: Gloria Bonder

EQUIPOS DE INVESTIGACIÓN:

Asistencia Técnica: Mónica Rosenfeld

INVESTIGADORAS PRINCIPALES POR PAÍS:

Bolivia: Marina Arratia Jiménez y Zulema Gutiérrez Pérez

Ecuador: María Arboleda, Nancy Carrión, Stalin Herrera y Alejandra Santillana

El Salvador-Honduras: Morena Herrera, Mirna Benavides y Chirstine Hopkins Damon

Paraguay: Patricio Dobrée y Clyde Soto

Coordinación de la publicación: Gloria Bonder y Clyde Soto

Gestión operativa: Blas Fernández y Aileen Allen

Colaboradora

en la edición de textos: Anabella Benedetti



Director Regional para América Latina y el Caribe: Federico S. Burone

Líder del Programa

Apoyo al Crecimiento Inclusivo: Arjan de Haan

Especialista Principal del Programa: Francisco Cos-Montiel

Editora y Asesora Principal para la Comunicación de la Investigación: Nola Haddadian

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
International Development Research Centre
PO Box 8500
Ottawa, ON K1G 3H9
Canadá
www.idrc.ca / info@idrc.ca

Todos los derechos reservados. Prohibida su reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446

Esta edición se terminó de imprimir en Altuna Impresores S.R.L.
Doblas 1968 – Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Bonder, Gloria
Ejercicio de los derechos y participación de las mujeres en los espacios locales : Promesas y realidades de la descentralización en América Latina
- 1a ed. - Buenos Aires : Flacso Argentina, 2013.
502 p. ; 13x21 cm.

ISBN 978-950-9379-23-7

1. Estudios de Género. 2. Derechos Humanos.
CDD 305.4

Índice

Prefacio	9
<i>Federico S. Burone y Francisco Cos-Montiel</i>	
Prólogo	13
<i>Gloria Bonder</i>	
Descentralización, derechos de la mujer y desarrollo	27
<i>Jo Beall</i>	
Descentralización y los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe	65
<i>Francisco Cos-Montiel</i>	
Derechos colectivos de agua y equidad de género en el Estado Plurinacional de Bolivia.....	151
<i>Marina Arratia Jiménez y Zulema Gutiérrez Pérez</i>	

De actoras a autoras: la construcción de la autoridad pública de las mujeres en procesos de democratización local	233
<i>María Arboleda, Nancy Carrión, Stalin Herrera y Alejandra Santillana</i>	
Desde abajo y lo local: las mujeres en la creación de nuevas institucionalidades de género	337
<i>Morena Herrera, Mirna Benavides y Christine Hopkins Damon</i>	
Descentralización de la salud e igualdad de género en Paraguay	411
<i>Patricio Dobrée y Clyde Soto</i>	
Sobre los/as autores/as	499

Prefacio

Federico S. Burone

Francisco Cos-Montiel

Como organización dedicada al “empoderamiento a través del conocimiento”, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá ha estado comprometido con el empoderamiento de las mujeres. Sus diversos programas de apoyo a la investigación utilizan el análisis social y de género en iniciativas que específicamente se concentran en atender los derechos de las mujeres y su igualdad respecto a los varones.

Una de las muestras de este compromiso fue el financiamiento de la serie de proyectos de investigación sobre Descentralización y Derechos de las Mujeres, cuyos resultados para América Latina se compilan en este libro. Este trabajo es un aporte que busca profundizar a través de la evidencia empírica los debates sobre qué constituye un *buen gobierno* sobre todo a nivel local en el Sur global. La iniciativa latinoamericana complementa la investigación llevada a cabo en África subsahariana (Benin, Nigeria y Sudáfrica) y Asia (India, Indonesia, Nepal y Pakistán). Esta serie de proyectos de investigación representan el mayor esfuerzo realizado

hasta la fecha para conocer si la descentralización ha tenido, o no, impactos positivos sobre los derechos de las mujeres. Sin querer adelantar los hallazgos que se presentan aquí, es importante decir que esta investigación es un aporte a las discusiones sobre la *gobernanza* desde los ángulos conceptual, contextual y estratégico. El resultado es una estimulante colección de experiencias que desde una perspectiva feminista contribuye a los debates actuales sobre políticas públicas y ciudadanía.

Pero, ¿Por qué apoyar una investigación sobre descentralización y derechos de las mujeres? Porque en América Latina, desde 1983, prácticamente todos los países han sido testigos del traspaso del poder, recursos y responsabilidades a unidades subnacionales de gobierno. Sobre la descentralización hay quienes aseguran que aumenta la eficiencia en la gestión del desarrollo y que tiene efectos positivos en la gobernanza, participación y ciudadanía locales. Descentralización y gobernanza están relacionados con el vínculo que existe entre los individuos y los Estados nacionales donde estos viven, y esta relación es especialmente crucial en el ámbito local.

Sin embargo, a pesar de la gran cantidad de investigación que se produjo sobre descentralización desde hace una década, se habían explorado muy poco las consecuencias del enfoque de la *descentralización/gobernanza/derechos* en relación con los derechos de las mujeres y la justicia de género. Si bien la descentralización y la gobernanza local son presentadas a menudo como beneficiosas para las mujeres, la evidencia muestra que la realidad no es tan simple. El gobierno local es el nivel más cercano a la población en general, pero las relaciones, estructuras y procesos del gobierno local pueden limitar tanto el espacio para la participación de las mujeres como el potencial de las políticas públicas para

abordar temas de género. De hecho, muchos de los intereses que entran en competencia por el poder y los recursos en el ámbito del gobierno local obran de tal forma que excluyen a las mujeres. Así, los sistemas y relaciones formales e informales pueden incluso limitar el espacio para la participación de las mujeres y para el planteo de los temas relevantes para ellas. Cuando el impulso para la descentralización es la eficiencia en lugar de la equidad, los intereses de género tienen menos probabilidades de ser tomados en cuenta. La colección de evidencia empírica que se presenta en este volumen ayuda a brindar un panorama crítico sobre cuáles son los casos en que la descentralización ha sido positiva en América Latina; por ejemplo cuando es acompañada de participación crítica ciudadana y toma en cuenta las diferencias étnicas de la población. Es mucho menos exitosa cuando se descentralizan los servicios pero no los recursos financieros, humanos y técnicos. La descentralización tampoco resulta positiva cuando no alcanza a dar cuenta, desde una perspectiva de género, de la complejidad de acceso y control a los recursos naturales, como es el caso del agua en las sociedades pluriculturales.

Como todos los buenos libros, cristalizar esta obra requirió de un arduo y minucioso proceso. Los capítulos de este volumen empezaron a tomar forma a medida que se sistematizaban los resultados de la investigación empírica que se llevó a cabo en Ecuador, El Salvador, Honduras y Paraguay entre 2007 y 2008. Posteriormente, varias de las autoras participaron en una estimulante conferencia internacional organizada en Ciudad de México en noviembre del 2008. Finalmente, durante una reunión en Buenos Aires en el 2009, se tuvo la oportunidad de reflexionar y refinar los capítulos que finalmente conforman este libro. Nuestra esperanza es que

esta investigación apoyada por el Centro y que ha sido tan reveladora, pueda ahora empoderar e inspirar a otras personas.

Como funcionarios concentrados en la programación para América Latina y el Caribe, quisiéramos extender un reconocimiento a Gloria Bonder, Mónica Rosenfeld, Blas Fernández, Melissa McLean y a las autoras, lo mismo que a las colegas en el IDRC, especialmente a Claudie Gosselin, quien conceptualizó esta iniciativa hace una década y que de una manera u otra han tenido una participación importante en este proyecto.

Por último, es necesario agradecer a las y los ciudadanos de Canadá, porque la financiación de este libro proviene de una subvención pública del IDRC.

Prólogo

Gloria Bonder

¿Ha contribuido la descentralización de la gestión estatal a promover gobiernos locales más participativos, eficientes y transparentes? ¿Son los ámbitos locales más propicios para el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las mujeres? ¿Favorecen su participación en el plano social y político?

Estos son los principales interrogantes que guiaron el desarrollo de la iniciativa global: *Descentralización y derechos de las mujeres* implementada en África, Asia y América Latina por el IDRC (International Development Research Centre), Canadá.

En el caso de América Latina, la gestión y coordinación de este programa estuvo a cargo del Área Género, Sociedad y Políticas de FLACSO-Argentina.¹

El programa se inició con un llamado a concurso de proyectos de investigación en esta temática que despertó un

1 Se puede decir que la misma iniciativa fue un ejercicio de descentralización en la medida en que el IDRC delegó en el Área Género, Sociedad y Políticas de FLACSO-Argentina la responsabilidad de la gestión y el acompañamiento técnico de los equipos.

significativo interés en toda la región (se presentaron más de 80 propuestas). Fueron seleccionados cuatro proyectos, elaborados por equipos² de Bolivia³, Ecuador⁴, Paraguay⁵ y El Salvador/Honduras.⁶

El propósito de esta publicación es presentar los hallazgos más significativos de cada una de las investigaciones en dichos países, precedidas por dos documentos de expertos en la materia,⁷ Francisco Cos-Montiel y Jo Beall, que proporcionan un marco conceptual.

Ambos artículos señalan la importancia de comprender la

- 2 A lo largo del programa se desarrollaron numerosas instancias de consulta e intercambio (en su mayor parte a través de conferencias *online*) entre los equipos para fortalecer el desarrollo de los proyectos y estimular debates sobre aspectos conceptuales y metodológicos relativos a los temas en estudio. Ello facilitó el aprendizaje colaborativo entre investigadores/as de distintos países que indagaban en una temática común desde contextos y enfoques diversos, estrategia que resulta muy apropiada para proyectos multifocales.
- 3 “La tensión entre derechos colectivos e individuales y relaciones de género en un contexto de diversidad cultural. Efectos del proceso de descentralización.” Institución: Promotores Agropecuarios-PROAGRO.
- 4 “Las mujeres como sujetas sociales y políticas en proyectos de gobernanza local y descentralización en Ecuador.” Institución: Instituto de Estudios Ecuatorianos-IEE.
- 5 “Descentralización de la salud en Paraguay. ¿Un aporte para la igualdad de género?” Institución: Centro de Documentación y Estudios-CDE.
- 6 “Aportes a la descentralización y la gobernabilidad democrática: actoras municipalistas y mecanismos locales y nacionales para la equidad de género en El Salvador y Honduras.” Institución: Fundación Nacional para el Desarrollo-FUNDE.
- 7 Elaborados especialmente para el concurso, sirvieron, en principio, como guía conceptual para los cuatro proyectos. Posteriormente los trabajos ganaron difusión y reconocimiento, convirtiéndose en materiales de consulta para todos/as las/os interesados/as en los temas de descentralización y género.

racionalidad de los procesos de descentralización ocurridos en distintas regiones del mundo desde la década de 1990, y para ello proponen analizar en profundidad los intereses políticos y económicos que intervinieron en su legitimación e implementación, detectar sus efectos en el desarrollo de las comunidades y en especial en las condiciones de vida y ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres.

Ambos textos cuestionan los esquemas simplistas y plagados de promesas de mayor bienestar y mejora de la eficacia y eficiencia de la gestión estatal, característicos del discurso descentralizador de dicha década, y ponen el énfasis en develar si estos procesos han redundado en un mayor protagonismo de la sociedad civil en las decisiones de las políticas públicas y, en ese marco, el de las organizaciones de mujeres.

Descentralización: soluciones, ilusiones y realidades

A mediados de los ochenta, tras la crisis de los Estados de Bienestar, la mayoría de los países de la región comenzaron a experimentar diversas modalidades de descentralización político-administrativa y/o sectorial desde los gobiernos centrales hacia los territorios subnacionales (provincias, municipios, departamentos, etc.). En general, estos procesos fueron definidos y ejecutados por el gobierno central desde una lógica de “**arriba hacia abajo**”, en muchos casos aliado o condicionado por las agencias multilaterales de crédito que esgrimieron distintos argumentos para su aceptación por parte de la sociedad.⁸

8 Un ejemplo de ello lo encontramos en el informe del Banco Mundial

En palabras de Jo Beall: “La agenda de la política neoliberal mundial asumió que la ineficacia y rigidez del gobierno central, así como la capacidad de respuesta del gobierno local, eran intrínsecas a ellos. Esto constituyó una debilidad fundamental del enfoque de descentralización puramente administrativa” (Beall, 2006).

Inicialmente, las políticas descentralizadoras mostraron un fuerte **sesgo privatizador** en la prestación de los servicios. Ello generó conflictos en algunos países y localidades con comunidades indígenas y campesinas que vieron amenazado su acceso a los mismos, siendo las mujeres uno de los grupos que manifestó explícitamente sus prevenciones.

En efecto, Cos-Montiel plantea que, pese a la existencia de distintas definiciones y caracterizaciones de la descentralización, en la mayoría de los casos estuvo asociada con el modelo neoliberal predominante en los años noventa, uno de cuyos rasgos básicos fue la privatización de los servicios, y agrega: “Cuando el impulso para la descentralización es la eficiencia en lugar de la equidad, los intereses de género tienen menos probabilidades de tomarse en cuenta” (Cos-Montiel, 2006).

Beall (2006) profundiza este aspecto y, en concordancia con Cos-Montiel, afirma que la estrecha asociación entre la descentralización y las políticas neoliberales,⁹ particularmente respecto de los costos compartidos, debilitó la posición e incluso ignoró los intereses de las mujeres.

(1997) donde se señala que, en algunos casos, la descentralización fue una condición para el otorgamiento de créditos para el desarrollo.

9 Este argumento fue promovido por el Banco Mundial y, en mayor o menor medida, refrendado por agencias de Naciones Unidas y gobiernos nacionales.

Conforme avanzaba la década de los 90, la fundamentación para promover la descentralización se desplazó hacia la **defensa de las instituciones y la gobernabilidad a nivel local**:¹⁰ “El énfasis pasó de una obsesión por ‘retirar al Estado’ a la de ‘traerlo de vuelta’, pero bajo la condición de descentralizarlo” (Beall, 2006).

Después de 20 años de promover, condicionar y aplicar medidas de descentralización político-administrativa hacia instancias subnacionales por parte de gobiernos nacionales (centralistas), agencias de cooperación multi y bilateral, y otros actores, este proceso continúa siendo discontinuo e incompleto (Cos-Montiel, 2006). Y muy controvertido respecto de sus implicancias en el empoderamiento de las mujeres y su protagonismo en la esfera pública y las instituciones políticas.

Características, tensiones y contradicciones del proceso de descentralización y de las modalidades de gestión de lo local

¿Qué dicen las investigaciones de los países seleccionados sobre sus incidencias en el empoderamiento y ejercicio de los derechos de las mujeres?

La mayoría de los gobiernos de la región, anclados desde hace siglos en una lógica “estado-céntrica” tuvieron una

¹⁰ El Banco Mundial (1997), en su Informe sobre el desarrollo mundial admitió que en la etapa previa hubo “un retiro excesivo del Estado” y que, en cierta medida, los gobiernos debían “volver a reterritorializarse” en el nivel local y así ganar mayor eficiencia y eficacia, propiciando una democracia de mejor calidad, basada en la participación social, la transparencia y la rendición de cuentas.

conducta errática en la aplicación y ejecución de las políticas de descentralización. Sin embargo, algunas de las experiencias analizadas muestran que –mucho antes y simultáneamente con estos procesos implementados de “**arriba hacia abajo**”– asomaron gobiernos locales autónomos (Arocena, 2002) de la mano de movimientos sociales (indígenas, localistas, de mujeres) que demandaron su reconocimiento identitario y una mayor participación en las decisiones de gobierno.

Ello impulsó la emergencia de nuevas institucionalidades creadas de “**abajo hacia arriba**” con modalidades asamblearias, foros vecinales, mesas de concertación, experiencias de planificación participativa y cambios en la ingeniería de algunos estados locales (véanse los artículos sobre Ecuador, Bolivia y El Salvador/Honduras).

En general, estos procesos han sido limitados y ambivalentes, como lo fue también la participación de las mujeres. Sus organizaciones no alcanzaron a incidir en términos de sus derechos y la equidad de género.

En el mejor de los casos, lograron posicionar estas reivindicaciones en la periferia de las políticas, las convocaron, pero reproduciendo sus roles femeninos tradicionales. Los Consejos de Salud de Paraguay son ejemplo de ello.

Aunque escasas, los estudios detectaron experiencias locales innovadoras con una impronta participativa de mujeres y varones, incluso en la toma de decisiones, una gestión abierta al diálogo, al reconocimiento de la diversidad y a la inclusión de diversos sectores sociales. Todo ello redundó en la apertura de senderos para el empoderamiento de las mujeres y para el reconocimiento de sus organizaciones en las decisiones políticas y en la gestión de un mejor gobierno. En general, estas iniciativas han sido reconocidas y/o premiadas

(véase el caso de Cotacachi en Ecuador y de Suchitoto en El Salvador).

Lo antedicho demuestra que ambas formas de descentralización (como prescripción desde “arriba” y/o como demanda “desde abajo”) son los extremos de un arco variado y rico en combinaciones de actores e iniciativas sociales y políticas.

Del poder central al poder local

Uno de los logros más destacados durante los procesos de descentralización de la década de 1990, fue la elección por el voto popular de alcaldes/alcaldesas. No obstante, ello no alcanzó a satisfacer las expectativas de autonomía e innovación de la gestión de los ámbitos locales. El estudio de Ecuador agrega información importante en este aspecto al señalar que en Nabón, desde el año 2000, las elecciones a la alcaldía, durante tres períodos consecutivos, fueron ganadas por mujeres; en muchas ocasiones contaron con el apoyo de las comunidades indígenas.

Sin embargo, en la mayoría de los casos se advierte que las transferencias de competencias a los niveles locales no siempre (o más bien casi nunca) van acompañadas de los recursos financieros y técnicos suficientes y oportunos para el logro de los objetivos y metas de las políticas municipales. Ello es especialmente problemático en los municipios pobres con baja capacidad de recaudación donde repercute especialmente en el cumplimiento de los derechos de las mujeres.

Otras situaciones analizadas muestran que pese a la existencia de políticas descentralizadoras, el Estado central irrum-

pe con sus propias políticas y programas en los territorios con o sin “permiso” del gobierno local. Por cuestiones político-partidarias, competencia o simple arbitrariedad, desautoriza y deslegitima a las autoridades municipales, en lugar de aprovechar la oportunidad de fortalecerlas; no tomando en cuenta las articulaciones consolidadas o emergentes entre el gobierno local y las organizaciones sociales y de mujeres.

En suma, la relación Estado central-local suele ser problemática, aun cuando los municipios alcancen grados crecientes de autonomía. Esta tensión también se verifica en la interacción entre los organismos estatales de mujeres que operan en ambos niveles, tal como lo demuestra el análisis de El Salvador/Honduras.

El estado nacional y la cooperación internacional

Los países en los que se realizaron estos estudios mantienen una fuerte dependencia de la cooperación internacional. Por ejemplo, en Bolivia las mayores inversiones en riego fueron solventadas con fondos provenientes de estos organismos. Ello planteó limitaciones para los gobiernos municipales respecto del ejercicio y control directo sobre el uso de los sistemas de riego. Ante la ausencia de políticas locales sobre este aspecto, municipios y subprefecturas adoptaron los requisitos y criterios formulados por las instituciones financieras, aun cuando éstas no consultaran con las comunidades y etnias en torno a sus propias concepciones sobre el agua, su acceso y modalidades de usos.¹¹

11 Sobre esta problemática, Arocena (2002) advierte que, frente a la debilidad de los municipios rurales, es de la mayor importancia para el proceso

Otro tanto cabe señalar para las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM) que, como lo demuestra el estudio de El Salvador/Honduras, suelen estar financiadas por la cooperación internacional, siendo ésta una de sus fragilidades en términos de sustentabilidad y autonomía.

Se advierten, no obstante, diferencias en las modalidades de cooperación entre las agencias actuantes en la región. Algunas experiencias demostraron relaciones paritarias entre éstas y los gobiernos locales y/o las organizaciones de la sociedad civil (municipios alternativos de Ecuador), respeto por la singularidad local y aliento a la participación; mientras que en otras predominaron relaciones más jerárquicas y menos previsibles respecto de la continuidad, lo cual limitó los resultados de las iniciativas.

Transparencia y rendición de cuentas: de lo formal a lo real

Los resultados de los cuatro estudios demuestran que las organizaciones de mujeres son las más interesadas en intervenir sobre la cuestión de la rendición de cuentas; de hecho, este tema suele ser un eje fundamental de su estrategia de participación en la esfera pública.

Sin embargo, la práctica de pedir cuentas no es extendida en América Latina, aun en circunstancias en las que organizaciones sociales la demandan, como por ejemplo en El Salvador/Honduras: “Existe una brecha entre los discursos que reconocen la importancia de la contraloría social y la práctica

social que no exige claramente la rendición de cuentas de funcionarios públicos, quienes viven como **agravio que se les demande información sobre sus acciones de gobierno y la inversión pública**¹² (Herrera *et al*, 2010).

Un caso emblemático en este sentido es el del Municipio de Cotacachi (Ecuador), cuya experiencia muestra vías posibles para resolver las tensiones y resistencias entre descentralización-transparencia y fortalecimiento de la democracia. Es el único “Estado social de derecho”¹³ a nivel local, uno de los pocos existentes luego de que esta figura fuera integrada a la nueva Constitución ecuatoriana de 1998.

El reto de posicionar a las mujeres como sujetos de derecho

El análisis del municipio de Nabón en Ecuador demuestra que es posible diseñar proyectos y llevar a cabo cursos de acción que buscan armonizar la modernización, la individuación y el reconocimiento de las particularidades culturales. Es de destacar que allí se desplegó una estrategia de desarrollo económico local enfocada en las mujeres, que favoreció especialmente a las pobres y jefas de hogar. Como se señala en el artículo: “La estrategia productiva fue fundamental para mejorar las condiciones de vida de las mujeres, igual importancia tuvo el relocalizarlas en un lugar simbólico de mantenimiento y reproducción de los procesos productivos, con

12 El énfasis es nuestro.

13 El Estado social de derecho es una figura incluida en la Constitución ecuatoriana para premiar a los gobiernos locales que alcanzan un alto estándar en el cumplimiento de los derechos humanos.

lo cual la esfera ‘pública productiva’ aparece como propia también de las mujeres. Aunque, la sobrecarga laboral continúa siendo un problema, cuentan con redes de servicios y condiciones que las ayudan: Nabón tiene hoy una red vial y de servicios que cubre al 90% de la población” (Arboleda *et al*, 2012).

Asimismo, estableció un sistema de **planificación continua y producción de información** para la toma de decisiones, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Llevó adelante un programa novedoso que favoreció el acceso de niños, niñas y adolescentes escolarizados/as a las tecnologías de información y comunicación, instalando computadoras de última generación en todas las escuelas primarias y secundarias.

Invisibilidad-visibilidad de la desigualdad de género en el ámbito local

Salvo excepciones como las ya mencionadas, existe un muy bajo reconocimiento de las desigualdades de género en los ámbitos locales, que **contradice** los discursos más optimistas respecto de la descentralización, con sus augurios de mayor democratización, relaciones cara a cara, transparencia y seguridad; un modelo que supuestamente las mujeres –acostumbradas a desenvolverse con comodidad en las relaciones cercanas (físicas y simbólicas)– podrían aprovechar para aumentar sus posibilidades de participación en la esfera pública.

Por el contrario, los análisis demuestran que la descentralización puede, en muchos casos, **reproducir situaciones de subordinación** (Cos-Montiel, 2006) y captura del poder local

por parte de élites que no reconocen ni se comprometen con el avance hacia la equidad de género (Beall, 2006; Kabeer, 2006; Massolo, 2005).

No obstante, también se han encontrado excepciones que debieran servir como experiencias inspiradoras. Tanto en Ecuador como en El Salvador existen ejemplos de municipios en los que las mujeres han ido asumiendo roles protagónicos en el espacio público, demostrando su capacidad estratégica para ampliar y calificar la democracia.

Por supuesto, estos logros no son una consecuencia directa de los procesos de descentralización, sino que responden a una serie de estrategias y decisiones políticas que favorecieron las condiciones para su concreción.

Del conjunto de los estudios incluidos en esta publicación se desprende que las experiencias más favorables para el ejercicio de los derechos ciudadanos y la participación activa de las mujeres fueron las que articularon de manera virtuosa a) una gestión abierta a la escucha de todas las voces y demandas y, a la vez, propiciadora del empoderamiento de los y las ciudadanas/os¹⁴ (necesidades, ideas, propuestas); b) la presencia de organizaciones sociales y de mujeres activas y alertas a las condiciones de oportunidad que abrieron las políticas públicas locales; c) la existencia y sostenibilidad de espacios de participación, con acciones deliberadas para la integración de las mujeres de manera igualitaria y d) la capacidad y puesta en práctica de mecanismos que aseguren la participación de la ciudadanía en la rendición de cuentas de la gestión local.

14 Según Cos-Montiel, ello transforma la representación de los habitantes de una comunidad de “beneficiarios de asistencia” a “dueños de derechos y directores de desarrollo”.

Alcanzar estas condiciones es una meta compleja, pero no imposible. Encaminarnos hacia ella requiere, en primer término, un mayor reconocimiento de los derechos de las mujeres y de su activa participación en la gobernanza local, así como de los obstáculos manifiestos y latentes que persisten en cada comunidad más allá de cambios en las políticas y de discursos “políticamente correctos” sobre la equidad entre varones y mujeres.

Los aciertos y desaciertos sobre la relación de las políticas locales y la vigencia de los derechos de las mujeres y su plena participación en las decisiones, que se describen en los artículos que integran esta publicación, ofrecen pistas para identificar nuevas temáticas de investigación en este campo de estudio. A partir de ellas será posible diseñar políticas y programas que, partiendo de bases de información más sólidas, se proyecten hacia el mediano y largo plazo y atiendan las características singulares de cada contexto.

Bibliografía

- Arocena, J. (2002) *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus.
- Beall, J. (2006) “Derechos de la mujer y Desarrollo”, en Documento base de la iniciativa *Descentralización y Derechos Humanos de las Mujeres en América Latina y el Caribe*. London School of Economics and Political Science Development Studies Institute. Ottawa: IDRC.
- Cos-Montiel, F. (2006) *Decentralization and Women's rights in Latin America and the Caribbean*, IDRC-CRDI.
- Herrera, M., Benavides, M. y Hopkins Damon, Ch. (2010) *Desde abajo y lo local: las mujeres en la creación de nuevas institucionalidades de género*. El Salvador: Fundación Nacional para el desarrollo (FUNDE).
- Kabeer, N. (2006), *Lugar preponderante del género en la erradicación de la pobreza y las metas del desarrollo del milenio* Ottawa: IDRC-CRDI y Plaza y Valdés.
- Massolo, A. (2005) “La incursión de las mujeres en los procesos de descentralización”, en *Red Mujer y Hábitat de América Latina* [en línea].
Disponible en <http://www.redmujer.org.ar/articulos.html>

Descentralización, derechos de las mujeres y desarrollo¹

Jo Beall

Introducción

Gran parte del entusiasmo por la descentralización y por fortalecer los poderes y responsabilidades de las unidades locales de gobierno se basa en la idea de cercanía con las personas a quienes el Estado debe asistir. Judith Tendler caracteriza esta posición señalando que: “Una mayor proximidad hace que el gobierno esté más expuesto a las presiones de los ciudadanos, y facilita que estén mejor informados y en consecuencia demanden un buen servicio” (Tendler, 1997). Estos argumentos son utilizados con frecuencia sin demasiada reflexión para sugerir que la tendencia global hacia la descentralización de las funciones, responsabilidades y recursos

1 Este artículo fue encargado por el Programa de Derechos y Ciudadanía de la Mujer del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (Ottawa, Canadá), para el Taller Internacional FLACSO-IDRC sobre Descentralización y Derechos de la Mujer, que tuvo lugar del 27 al 31 de agosto de 2006 en Buenos Aires, Argentina. Desearía agradecer a los participantes por sus comentarios a una versión anterior de este artículo.

públicos también es beneficiosa para las mujeres. Esta lógica argumenta que las relaciones de género que prevalecen en muchas partes del mundo siguen considerando que la esfera doméstica es responsabilidad exclusiva de las mujeres, por lo tanto, ellas tenderían a estar más preocupadas por los asuntos hogareños y locales. De ahí que la descentralización suele considerarse como un medio importante para aumentar la representación de las mujeres y hacer avanzar sus derechos. Sin embargo, la realidad no es tan sencilla. En primer lugar, el nivel local tiene sus límites y existen razones para creer que las políticas distributivas eficaces se ejercen mejor a nivel nacional. En segundo término, aun cuando los beneficios de la descentralización pueden ser claramente demostrados, no hay garantías de que éstos se hagan extensibles a las mujeres. Finalmente, “las mujeres” constituyen un electorado heterogéneo, e incluso en los casos en que la descentralización reporta beneficios en materia de igualdad de género, éstos no se hacen extensibles de igual manera a todas las categorías de mujeres.

Del mismo modo, muchas de las personas que abogan por la igualdad de género y los derechos de las mujeres han acogido positivamente la adopción de enfoques basados en derechos (EBD) por parte de las agencias de desarrollo. Se han esgrimido dos argumentos principales para explicar por qué estos enfoques son beneficiosos para las mujeres (AWID en sus siglas en inglés, 2002). El primer argumento sostiene que la norma de igualdad de género es inherente a los enfoques basados en derechos porque la igualdad y la no discriminación son elementos centrales de las convenciones sobre derechos humanos. El segundo es que las mujeres serían una población objetiva natural de los enfoques basados en derechos, dado que éstos centran su

atención en los que se encuentran socialmente marginados. El peligro de este supuesto es que vincula sin cuestionamientos los derechos de las mujeres y la marginación social, lo que a su vez puede repetir el problema identificado por Jackson (1996, 1999) en relación con la pobreza y la exclusión social. Jackson reconoce que se trata de dimensiones de desventaja social relacionadas, pero no idénticas, y argumenta que no son equivalentes a la opresión de género ya que la subordinación de la mujer deriva de otras dinámicas relacionales que pueden afectar a mujeres de cualquier grupo social, si bien con frecuencia están asociadas a la pobreza y la exclusión. También Uvin (2004) advierte que los enfoques basados en derechos pueden no ser más que una moda en el campo del desarrollo, y Tsikata (2004) insta a un cuestionamiento feminista de lo que tal vez sea apenas “otro episodio de disputas dentro del género y desarrollo”.

Entonces, aunar la descentralización y los enfoques basados en derechos tiene un valor tanto heurístico como en materia de políticas. Nos guste o no el discurso de los derechos o la preocupación por lo local, son conceptos importantes que actualmente inciden en el pensamiento y la práctica del desarrollo. Razón por la cual este artículo propone el cuestionamiento de estos enfoques, comprender el porqué de su atractivo actual y determinar si benefician a las mujeres y de qué manera. Este trabajo pone de manifiesto algunas de las paradojas de la descentralización para las mujeres y muestra los nexos entre estos dilemas y los derechos de ellas. Analiza la aceptación que tienen actualmente los enfoques basados en derechos en el campo del desarrollo y la manera como esto se articula con el avance de la igualdad de género a nivel local. La argumentación concluye señalando que la tarea de promover los derechos de las mujeres no se

puede limitar al nivel local. A la vez, se hace difícil exigir a nivel supra-local que los titulares de derechos rindan cuentas si no existe una práctica democrática enraizada localmente y mecanismos de rendición de cuentas conectados a nivel nacional. Cuando existen estos elementos, la solidez de los enfoques basados en derechos ayuda a neutralizar las limitaciones de la descentralización, mientras que centrarse en ella puede contribuir a movilizar la agenda de derechos hacia una mayor preocupación por los derechos socioeconómicos. Este tipo de articulación y consolidación puede tener derivaciones positivas en relación con los derechos de las mujeres y su participación política a nivel local.

Los enfoques basados en derechos y los derechos de las mujeres

Los enfoques basados en derechos buscan integrar las normas, estándares y principios del sistema internacional de derechos humanos en las políticas y procesos de desarrollo (Moser y Norton, 2001). Los derechos humanos están consagrados en tratados, declaraciones, directrices y principios acordados bajo los auspicios de las Naciones Unidas desde 1945 (DFID, 2000).² Los enfoques basados en derechos

2 La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada por las Naciones Unidas en 1948 y reafirmada posteriormente en 1993. Junto con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, constituye la Carta Internacional de Derechos. Más de 160 países han ratificado uno de estos pactos o ambos, de manera que son vinculantes en la mayoría de los lugares. Hay otros tratados cruciales para los profesionales del desarrollo como lo son la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mu-

están estrechamente relacionados con ellos y constituyen marcos conceptuales y operativos para el avance de las normas internacionales de derechos humanos (Naciones Unidas, 2003). Vincular la concepción de Sen de desarrollo humano entendido como la expansión de las libertades humanas, con la noción de derechos humanos ha servido para conectar el proceso de desarrollo con la “idea de que otros tienen el deber de facilitar o potenciar el desarrollo humano” (Moser y Norton, 2001). De ahí que quienes trabajan en el campo del desarrollo usen los enfoques basados en derechos para lograr que los gobiernos y otros detentadores de obligaciones, como las agencias internacionales de desarrollo, mejoren su desempeño y se responsabilicen por violaciones a los derechos humanos (O’Neill, 2003). Esta dimensión institucional de los enfoques basados en derechos permite calibrar los marcos normativos de obligaciones con los esfuerzos por mejorar la gobernabilidad democrática. Véanse estos componentes clave sobre un enfoque basado en derechos en la tabla 1.

Los enfoques basados en derechos son controvertidos. A tono con los enfoques normativos, los relativistas culturales argumentan que estos enfoques proponen como universales normas que están altamente influidas por los valores occidentales. Los que asumen una definición legalista o política de los derechos, los ven como responsabilidad exclusiva de los gobiernos y señalan la futilidad de intentar aplicarlos en un contexto de desarrollo internacional. No obstante, aquellos que abogan por la ampliación de enfoques basados en derechos, aducen que aseguran claridad de principios en el

trabajo de promoción del desarrollo. Además, estos enfoques se nutren de una serie de instrumentos, tratados y convenios

Tabla 1. Componentes clave de los enfoques basados en derechos

Componentes	Características
Una vinculación expresa con los derechos.	<ul style="list-style-type: none"> • Los objetivos de desarrollo se enmarcan en términos de derechos particulares, como derechos sujetos a cumplimiento legal. • Esto otorga más peso a las metas de desarrollo
Un alto nivel de responsabilidad/rendición de cuentas.	<ul style="list-style-type: none"> • Se centra en elevar los niveles de rendición de cuentas en el proceso de desarrollo, identificando a los portadores de demandas (y sus derechos) y a los correspondientes portadores de deberes (y sus obligaciones). • De esta manera, el desarrollo se desplaza del ámbito de la caridad al de la obligación. • Se entiende que la obligación incluye tanto obligaciones positivas, de proteger, promover y proporcionar, como negativas, abstenerse de infracciones. • No solo el Estado tiene que rendir cuentas, sino todo el espectro de actores del desarrollo, incluyendo organizaciones y autoridades locales, compañías privadas, donantes e instituciones internacionales están sujetos a normas afianzadas en derechos, • Dado que los derechos se hacen cumplir legalmente, este tipo de enfoque incentiva el desarrollo de un marco más riguroso para monitorear la implementación y sanción.
Un foco explícito en capacidades y empoderamiento	<ul style="list-style-type: none"> • El foco se centra en empoderamiento y capacidades, en lugar del bienestar social y necesidad; en usuarios con derechos en lugar de los beneficiarios de ayuda.
Un alto nivel de participación	<ul style="list-style-type: none"> • Los derechos vienen con responsabilidad y el enfoque se basa en la premisa de entender que el desarrollo sólo se puede lograr con un alto nivel de participación significativa (no formal o ceremonial) de las comunidades afectadas.

Fuente: Beall, Lewis y Sutherland, 2003.

internacionales que proveen un conjunto respetado de normas internacionales que pueden usarse como medida para juzgar procesos y resultados.

Por lo general, los enfoques basados en derechos se asocian íntimamente a asuntos relativos a la igualdad de género. Aquí no se considera que un enfoque estrictamente legal de los derechos ayude a las mujeres, especialmente a aquellas en situación de pobreza que tienen un acceso muy limitado tanto a los abogados como a los tribunales, y a quienes no les ayuda necesariamente un enfoque de derechos que ignora sus desigualdades económicas, sociales y políticas. En cambio, los enfoques basados en derechos tienden a promover los derechos socioeconómicos de los grupos sociales pobres y marginales, y de las mujeres (Tsikata, 2004). Sin embargo, ni los derechos legales de las mujeres, ni sus derechos económicos, sociales y políticos han avanzado tan eficazmente en el contexto de un enfoque de derechos como en los diversos enfoques de género y desarrollo que los precedieron. Molyneux y Razavi atribuyen este hecho al carácter ambivalente de la agenda política neoliberal en materia de desarrollo y a las graves consecuencias sociales de esa agenda para las mujeres pobres en los países en desarrollo:

La brecha entre principios y resultados globales es especialmente notoria en el caso de la igualdad de género, los derechos de las mujeres y el acceso a puestos de toma de decisiones: pese a todos los adelantos señalados, éstos han sido modestos si se los juzga en relación con el estándar de igualdad. Dado este desempeño, muchos se cuestionan el valor del tan celebrado giro mundial hacia la democracia y los derechos humanos (Molyneux y Razavi, 2004).

Se han planteado argumentos similares en relación con la descentralización, sugiriendo que también se trata simplemente de “un endulzante para la amarga píldora del ajuste neoliberal y la creciente desigualdad” (Molyneux y Razavi, 2004) y que la promoción del nivel local como forma de cultivar la democracia es “poco más que retórica vacía con escaso contenido o impacto”.

Políticas locales y descentralización

Desde comienzos de la década de 1980 la descentralización ha sido parte integral de la política de desarrollo internacional, como ha señalado, por ejemplo, el Banco Mundial (Rondinelli *et al.*, 1983, Banco Mundial, 1997). El término se ha aplicado a formas muy diversas de reestructuración, lo que ha hecho difícil definir la descentralización. Para mediados de la década de 1990, el 80% de los países, con administraciones muy diferentes, estaba involucrado en algún proceso de descentralización (Crook y Manor, 2000). Hace más de diez años, una publicación del Programa de Gestión Urbana declaraba que “setenta y cinco países en desarrollo y en transición, con una población superior a los cinco millones, afirmaban (exceptuando a doce) estar participando en alguna forma de transferencia de poder político a unidades locales de gobierno” (Dillinger, 1994). A pesar de su amplísima incidencia, los fundamentos de la descentralización, la manera como se ha implementado y el nivel de éxito o fracaso en cada caso ha sido tan variado que se hace difícil evaluar ese legado en su conjunto.

El concepto abarcador de “descentralización”, a menudo se descompone en tres o cuatro subcategorías para clarificar el fenómeno. La tipología más simple y conocida es proba-

blemente la triple distinción que hace Rondinelli (1981) entre desconcentración, delegación y devolución. La *desconcentración* se refiere a casos en que el gobierno central entrega la responsabilidad por servicios particulares a encargados regionales, dispersando así geográficamente el aparato mismo del gobierno central, sin ninguna transferencia de autoridad a niveles más bajos de gobierno. La *delegación*, por el contrario, consiste en la transferencia de responsabilidad en la toma de decisiones y la administración de las funciones públicas a otras organizaciones con autoridad semi independiente, que “no están totalmente controladas por el gobierno central, pero, en última instancia, tienen que rendirle cuentas” (Rondinelli *et al.*, 1989). La *devolución* es una forma más amplia de descentralización que se refiere a la transferencia concreta de autoridad a niveles más bajos de gobierno, a gobiernos locales dotados de autonomía respecto a la toma de decisiones y la gestión financiera. Estas autoridades descentralizadas tienen claros límites geográficos legales al interior de los cuales ejercen autoridad y desempeñan funciones públicas. Este marco ampliamente conocido dio origen a una comprensión fundamentalmente administrativa de la descentralización.

En efecto, los expertos en política internacional justificaron inicialmente las políticas de descentralización en términos puramente administrativos, con el argumento de que los servicios que presta el Estado en los países en desarrollo estaban deteriorándose. Se sostenía que la prestación de servicios sería más eficaz y eficiente si se dividía el gobierno en unidades más pequeñas y si se formaban asociaciones multisectoriales. La preocupación política internacional de aquel entonces se centraba en el fracaso del socialismo y la planificación central en la ex Unión Soviética. Dado el

entusiasmo concomitante por los enfoques de mercado, el razonamiento parecía irrefutable. Por ejemplo, Rondinelli *et al.* (1989) agregaron otras dos subcategorías a su tipología de la descentralización: la privatización y la desregulación de la prestación de servicios por parte del sector privado. A medida que avanzaba la década de 1990, la fundamentación a favor de la descentralización se desplazó hacia la defensa de las instituciones y la gobernabilidad a nivel local. Se pasó de una obsesión por “retirar al Estado” a una por “traerlo de vuelta”, pero bajo una condición fundamental, la de descentralizar. Esto se explicitó claramente en el *Informe sobre el desarrollo mundial 1997* (Banco Mundial, 1997), donde se reconoció la existencia de “un retiro excesivo del Estado” y que, en cierta medida, el gobierno se podía “volver a reterritorializar” a nivel local. La confianza en las cualidades inherentes al gobierno local frente al centralizado se aceptó sin cuestionamiento alguno. Tal como argumentó Tandler (1997), la agenda de la política neoliberal mundial asumió que la ineficacia y la rigidez del gobierno central, así como su capacidad de respuesta, eran *intrínsecas*, y esto pasó a constituir una debilidad fundamental del enfoque de *descentralización puramente administrativo*.

En este contexto se desarrolló un consenso más amplio acerca de la función explícitamente democratizante de la descentralización, que haría al gobierno más receptivo y a los ciudadanos más comprometidos (Ostrom *et al.*, 1993; Manor, 1999; Putnam, 1993). Un interés por las posibilidades de la democracia local en los debates sobre política de desarrollo coincidió con el interés del sector académico por la creciente acción política a nivel local en un contexto de concentración de poder a nivel mundial (Cox, 1997; Mohan y Stokke, 2000). Al mismo tiempo, la política progresista mundial, como se

manifiesta por ejemplo en los Foros Sociales Mundiales, centró su atención en las luchas a nivel local y en las mejores maneras de vincularlas con las campañas mundiales por justicia social. De ahí que la valoración de la política local fue una tendencia que llegó a abarcar un amplio campo ideológico, como lo señaló Harriss *et al.*, (2005):

El discurso predominantemente liberal emanado del Banco Mundial es una voz poderosa que expresa esta idea, pero hay perspectivas notablemente similares expresadas por intelectuales que se pueden considerar “posestructuralistas”. Mientras tanto, hay importantes pensadores y activistas de izquierda que impulsan ideas que parecen similares. Todos estos grupos de actores comparten un concepto de vitalización de la democracia (o el establecimiento de alternativas más significativas) mediante la participación popular en la esfera pública local.

Fue en este contexto que ganó prestigio la noción de *descentralización democrática*. Sin embargo, numerosos críticos se muestran cautos sobre la perspectiva de que las políticas locales sean portadoras de democracia. Por ejemplo, Heller (2000) argumenta que no existen razones *a priori* para suponer que las formas más locales de gobernanza estén sujetas a mayor exigibilidad y que muchas, como el dominio indirecto bajo el colonialismo, son decididamente antidemocráticas. Mohan y Stokke (2000) han sugerido que el localismo sirve a intereses poderosos y globales al presentar a las comunidades bajo el “lenguaje inofensivo de la confianza, las redes, la reciprocidad y las asociaciones”. Y Harriss (2002), ha señalado que en el contexto del desarrollo, cuando orga-

nizaciones como el Banco Mundial abordan el tema del localismo, a través por ejemplo del lenguaje del capital social, puede ser profundamente despolitizador. Sin embargo, existe la tendencia a asociar la descentralización democrática con fuerzas políticas más progresistas y la descentralización administrativa con las agendas de eficiencia de las políticas neoliberales.

Se necesita una perspectiva con más matices, provista en parte por la tipología de descentralización de Litvack *et al.* (2001). Su categorización se basa en las funciones del Estado que están descentralizadas. Relacionan la *descentralización política* con el grado en el que las instituciones políticas y las decisiones sobre políticas reflejan la multiplicidad de intereses ciudadanos. Para ellos, la *descentralización administrativa* se refiere a la manera en que instituciones políticas responsables transforman en resultados esas decisiones sobre políticas. Su concepto de *descentralización fiscal* alude a niveles más bajos de gobierno donde se fijan y se recaudan impuestos, se hacen gastos específicos y se rectifican “desequilibrios verticales” entre la recaudación de impuestos y el gasto público. Los autores concluyen que cualesquiera sean los arreglos políticos y fiscales, la prestación concreta de servicios públicos depende de una descentralización administrativa eficaz, evidencia a su vez de un gobierno capaz de rendir cuentas. Esto es útil, aun cuando el centro de gravedad analítico, desde la perspectiva de la *descentralización democrática* (a diferencia de la descentralización política), residiría mayormente en la capacidad y posibilidad que los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos de mujeres posean de exigir que el gobierno les rinda cuentas. En este sentido, ambos aspectos de la rendición de cuentas son importantes en relación con los intere-

ses de los pobres en materia de prestación de servicios, los recursos vinculados a la rendición de cuentas y la manera de abordarlos en relación con la participación política de las mujeres. No obstante, este marco tripartito de descentralización es útil al momento de establecer conexiones con la cuestión de los derechos de las mujeres.

Descentralización y derechos de las mujeres

La teoría política feminista se ve motivada por las políticas del cuerpo, la familia y por diversas maneras de entender cómo se articulan identidad y diferencia con los espacios de poder y el acceso a los recursos (Fraser, 1997; Phillips, 1991, 1999; Young, 1990, 2000). Estas ideas han servido de insumo a estudios de ciudadanía con perspectiva de género (Lister, 1997; Kabeer, 2005; Yuval-Davis y Werbner, 1996) y a la relación de las mujeres con el Estado en el hemisferio Sur (Goetz y Hassim, 2003; Hassim, 2004; Rai, 1996; Randall y Waylen, 1998). También han incidido en el análisis feminista del desarrollo y su vinculación con asuntos de reproducción física y social, dinámicas de poder en el hogar, así como la complicidad del Estado y de organizaciones de desarrollo en la construcción de identidades de género y otras. Es decir, los análisis del desarrollo con perspectiva de género reconocen que los procesos políticos operan en ámbitos tan amplios como profundos, que atraviesan e interconectan las esferas sociales y políticas.³

3 Esta perspectiva no es muy acorde con el argumento presentado por Harriiss *et al.* (2005) en un libro que resulta muy convincente en otros aspectos. Según ellos, una “perspectiva centrada en la sociedad” niega la “com-

Si concentrarse en las relaciones entre Estado y sociedad es necesario para un análisis de género de la descentralización, también lo es una comprensión adecuada de las particularidades del nivel local. Muchos autores que estudian sobre gobernanza local suelen caer en uno de dos errores analíticos. El primero consiste en ver la política local como un campo diferenciado, merecedor de un análisis independiente y acotado, bajo el argumento de que el gobierno local tiene responsabilidades y competencias específicas. Aunque esto es así, oculta los vínculos entre procesos políticos a nivel local y cómo estos se articulan con espacios políticos y funciones de gobierno en otros niveles. El segundo error es ver la política local como simple reflejo de las dinámicas y preocupaciones de la política nacional (Wolman y Goldsmith, 1992). Aquí el problema es que se pueden perder oportunidades para hacer avanzar los derechos de las mujeres a través de las funciones específicas de políticas, planificación e implementación del gobierno local. De ahí la importancia de identificar los vínculos entre el nivel local y los otros niveles políticos, y de entender la gama completa de actores, estructuras, prácticas y procesos que operan tanto en el nivel local como sobre él. Este enfoque se utiliza para el análisis siguiente sobre cómo se relaciona la descentralización política, administrativa y fiscal con los derechos de las mujeres.

petencia o conflicto político entre los diferentes grupos y clases sociales”. Como ha sugerido Nancy Fraser (1989), el foco crítico que se preocupa por el conflicto entre intereses que compiten entre sí y satisfacción de necesidades debe ser desplazado por otro que se preocupa por una política más radical que combine la política de la redistribución con la política de reconocimiento e interpretación de necesidades.

Descentralización política: el desafío democrático

La tendencia en la literatura sobre género y desarrollo ha sido argumentar que es más probable que las mujeres sean más activas políticamente a nivel local. Las razones que explicarían esto serían las siguientes:

[...] debido a que los criterios de elegibilidad a nivel local son menos estrictos, y el gobierno local es el más próximo al ámbito de vida de las mujeres, y más fácil de compatibilizar con la crianza de los niños. Puede ser el primer nivel de ingreso para la mujer y como tal servir de trampolín a la política nacional mediante el desarrollo de capacidades y la adquisición de experiencia. Del mismo modo, la política local puede resultar más interesante para las mujeres dada su familiaridad con la comunidad al ser las principales usuarias del espacio y los servicios a nivel local (agua, electricidad, disposición de desechos, clínicas de salud y otros servicios sociales). También participan activamente en organizaciones vecinales y es más fácil involucrar a éstas en la toma formal de decisiones políticas a nivel local (Evertzen, 2001).

Sin embargo, se exagera la facilidad de ingreso de las mujeres a los procesos políticos locales y, en muchos casos, una vez en sus cargos enfrentan enormes dificultades. Una de las razones que explica por qué la gobernabilidad local es tan a menudo una esfera decepcionante para las mujeres es que suele estar afincada en instituciones y relaciones informales de poder, que menoscaban o soslayan las reglas y procedimientos formales.

Dada la exclusión histórica de las mujeres del gobierno local, no tienen acceso a muchas de las redes informales que sostienen y reproducen las instituciones y prácticas sociales que hacen a la gobernabilidad local, instituciones y prácticas que de todos modos son hostiles o excluyentes respecto a las mujeres.

Un buen ejemplo de esto es la importancia del caudillismo en la gobernabilidad local en muchas partes de África. La mayoría de estas jefaturas, basadas en principios hereditarios y en el mantenimiento de convenciones como el derecho consuetudinario y derecho de tenencia de la tierra, opresivo y excluyente para las mujeres, son antitéticas a una democracia local con perspectiva de género y a los derechos políticos y socioeconómicos de las mujeres (Beall, 2005a). Análisis más amplios sobre la participación de las mujeres en la política local muestran que las organizaciones de la sociedad civil no son necesariamente benignas ni complacientes con las reivindicaciones políticas de las mujeres, y en el mejor de los casos el gobierno local es un territorio ambiguo para que ellas participen (Beall, 2005b; Beall y Todes, 2004; Craske, 1998; Gwinnett, 1998; Mbatha, 2003; Rai, 1996; Randall, 1998). Las mujeres que entran a la política local en posiciones de liderazgo enfrentan numerosos riesgos, que van desde la manipulación por parte de partidos políticos existentes hasta el ostracismo por parte de la comunidad por haberse salido de los roles tradicionales de género, en ciertos casos incluso enfrentando acusaciones de brujería. Aun cuando la descentralización asume la forma de descentralización democrática, las condiciones en las que progresa son raramente ideales para las mujeres, como lo ha señalado Manor (1999):

La escasa evidencia disponible sobre el impacto que la descentralización tiene en los intereses de las mujeres es poco alentadora. Pareciera que el empoderamiento de escenarios a nivel local o cercanos a éste, donde los prejuicios contra las mujeres suelen ser más fuertes que en niveles más altos, puede perjudicar sus perspectivas, a menos que se tomen los recaudos para darles un protagonismo más significativo. En algunos sistemas se reservan algunos escaños en los consejos para las mujeres que se postulan. Esto no es muy promisorio para ellas, ya que tienden a estar en deuda con los líderes varones que aseguraron su postulación. Su mayor esperanza radica en la reserva de escaños para los que únicamente pueden postularse a elecciones mujeres candidatas, pero esto parece haberse intentado en muy pocos lugares –notablemente en la India– (Manor, 1999).

En otras palabras, si bien el gobierno local puede ser la esfera de gobernabilidad más cercana a las preocupaciones vitales de las mujeres, es también la más próxima a los prejuicios de la gente y a la posibilidad de una reacción adversa contra aquellas mujeres que se atreven a levantar cabeza.

Se ha escrito muy poco sobre mujeres y descentralización, y, de hecho, en los últimos años la tendencia general ha sido centrarse en la participación política de la mujer a nivel nacional. La campaña 50/50 de WEDO⁴ y los programas

4 La Organización de Medio Ambiente y Desarrollo de la Mujer (WEDO, en sus siglas en inglés) lanzó en el 2000 la campaña 50/50 destinada a aumentar la participación política de la mujer en los gobiernos nacionales en todo el mundo, lo que llevó al lanzamiento de dieciocho campañas nacionales y regionales, y a algunos logros en el aumento de la representación de la mujer.

de investigación del UNRISD centrados en la participación eficaz de la mujer en los parlamentos nacionales son ejemplo de ello (Goetz, 2004; Goetz y Hassim 2002; Molyneux y Razavi, 2006). La poca atención dada a la política a nivel local se ha concentrado en gran medida en la interacción de organizaciones y movimientos de mujeres de la sociedad civil con el Estado a diferentes niveles nacionales (Álvarez, 1990; Basu, 1995; Dore y Molyneux, 2000; Howell y Mulligan, 2004; Molyneux, 2000). En su análisis sobre organizaciones de mujeres en Sudáfrica, Hassim (2006) plantea que no basta con que las mujeres simplemente estén organizadas, sino que necesitan estarlo desde la posición ventajosa de un movimiento de mujeres de base que no esté fragmentado. Por el contrario, necesita estar movilizado y bien coordinado si ha de involucrar críticamente al Estado en todos los niveles. Hassim (2004) destaca la importancia de consolidar las ganancias políticas logradas por las mujeres a nivel nacional, en términos de protección constitucional, avance de los derechos de las mujeres y espacios políticos y burocráticos para la transversalización de género. En el contexto de Sudáfrica y siguiendo esta línea, he argumentado que el nivel nacional ha proporcionado el espacio constitucional y político necesario para una participación más sólida de las mujeres en la política local (Beall, 2005a). No obstante, sin una participación política de las mujeres fuertemente arraigada a nivel local, existe el peligro de que a) los logros obtenidos a nivel nacional no se mantengan y b) las políticas a nivel nacional se queden en el plano de la retórica vacía. Esto se manifiesta claramente en relación con la descentralización y las políticas de derechos de las mujeres en muchos países del mundo.

Descentralización administrativa: la transformación de la retórica en derechos realizables para las mujeres

Los intereses de las mujeres, al estar ligados a responsabilidades domésticas y comunitarias por cuestiones de género, a menudo se relacionan con el suministro de servicios públicos, infraestructura y otros servicios locales. Estos a su vez se transforman en prioridades políticas para las mujeres. La Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA, en sus siglas en inglés, 1998) en su documento de toma de posición sobre las mujeres en el gobierno local argumentó que:

Los gobiernos locales tradicionalmente prestan servicios utilizados por hogares individuales, como energía eléctrica, disposición de desechos, transporte público, agua, escuelas, clínicas de salud y otros servicios sociales. Las decisiones de los gobiernos locales por lo tanto tienen un impacto directo en la vida privada de las mujeres porque son tradicionalmente responsables de mantener y cuidar a la familia y el hogar en muchos países.

Es por esta razón que la descentralización administrativa eficaz y, en particular la responsabilidad del gobierno local por la prestación de servicios, es fundamental si el gobierno va a dar respuesta a las mujeres. Sin embargo, tiende a asumirse que es naturalmente más probable que la descentralización genere una mejor comprensión de las demandas de servicios y necesidades comunitarias de las mujeres mediante la cercanía entre representantes locales y sus electores. La sección anterior demuestra que esto no se produce automáticamente. De manera similar, una prestación más eficaz de

servicios a nivel local no garantiza una prestación de servicios más sensible al género, todo lo contrario.

La asociación estrecha e innegable entre descentralización y neoliberalismo implica que las políticas de descentralización a menudo vayan acompañadas de recortes presupuestarios a las autoridades locales en las asignaciones del gobierno central, exigiéndoles a estos gobiernos locales que recauden sus propios ingresos. Si bien la descentralización fiscal y la autonomía financiera a menudo se utilizan como un indicador positivo de descentralización democrática, pueden hacer que los gobiernos locales sean más vulnerables frente a responsabilidades que se multiplican y recursos que disminuyen, problema conocido como “mandato no financiado”. Cuando las autoridades locales tienen que recuperar sus propios costos, lo hacen directa o indirectamente a través de honorarios por servicios y cargos al usuario. Si bien el principio de que el “usuario paga” puede ser potencialmente redistributivo, el impacto de la recuperación de costos por servicios puede ser devastador para los pobres. Más aún, en los hogares de bajos ingresos, son a menudo las mujeres las que soportan la carga de la recuperación de costos y las consecuencias de no poder pagar, ya sea en forma de cortes de agua y electricidad, aumento de las deudas o reducción del consumo en el hogar. Los movimientos sociales que movilizan a los pobres en torno a estos problemas, como el Foro contra la Privatización en Sudáfrica, tienden a incluir a mujeres en sus filas –que a menudo constituyen la mayoría de sus miembros–, pero no siempre asumen los temas de género involucrados (Hassim, 2004). Aquí las mujeres no sólo necesitan estar organizadas sino que requieren habilidades técnicas para involucrar a funcionarios y burócratas en asuntos de planificación. Además necesitan habilidades de liderazgo

para debatir su posición fuera del movimiento de mujeres, tanto en relación con agencias gubernamentales como al interior mismo de organizaciones de justicia social.

Descentralización fiscal: pedir cuentas al gobierno

Una de las formas en que las mujeres han logrado que el gobierno rinda cuentas ha sido ejerciendo un rol de “fiscalizadoras” de los ingresos y los gastos. Los Presupuestos Sensibles al Género (GRB por sus singlas en inglés) son mecanismos mediante los cuales los gobiernos, en diálogo con otros sectores, pueden integrar el análisis de género a políticas de gastos públicos y presupuestos. Esto no implica presupuestos separados para mujeres sino más bien la voluntad política de desagregar los gastos según su impacto diferenciado en mujeres y varones (Secretaría del Commonwealth, 2001). El análisis de género de los presupuestos públicos a nivel local no está tan avanzado como los esfuerzos a nivel nacional. Si las iniciativas de presupuesto de mujeres han de tener su correlato a nivel local, entonces el tema de la recaudación local de impuestos es crucial por los temas planteados en la sección precedente. Las mujeres son piezas clave en las tarifas e impuestos locales. Por ejemplo, en áreas urbanas pagan licencias y tarifas por sus puestos en los mercados y permisos para el comercio callejero, mientras que en las áreas rurales pueden verse obligadas a pagar exacciones y tributos a las autoridades tradicionales. Como tales, las mujeres tienen derecho a hacer demandas a los gobiernos locales y a hacerlos responsables.

El ejemplo de Sudáfrica sugiere que ha habido cierto progreso. Existen programas para el desarrollo de capacida-

des que informan a las mujeres sobre los gastos e ingresos del gobierno local y su impacto sobre ellas (Coopoo, 2000). Mujeres organizadas en torno a asuntos de género y gobierno local buscaron unirse a la Iniciativa del Presupuesto de Mujeres (WBI por sus siglas en inglés) (Budlender, 1999) con algo de éxito. Lo más notable es que la atención centrada en los presupuestos de gobierno a nivel local ha desplazado el sesgo del mismo WBI, de la examinación de gastos hacia una mayor concentración en la recaudación de ingresos. Budlender (1999) ha argumentado que las fuentes de ingreso del gobierno local –que incluyen transferencias intergubernamentales, impuestos a la propiedad, honorarios por licencias, tarifas por servicios y cargos a usuarios– no sólo son más diversas que las de los gobiernos nacionales o provinciales, sino que además pueden tener un efecto especialmente adverso en las mujeres. Como ya señalamos, esto sucede especialmente con los cargos al usuario, que a menudo se convierten en responsabilidad de las mujeres dentro del hogar. Si las autoridades locales dependen principalmente de la recuperación de costos como fuente de ingresos, entonces es probable que para las mujeres de bajos ingresos los problemas relativos a derechos socioeconómicos empeoren en lugar de mejorar.

Conclusión

Si lo que se pretende es que la democracia local incorpore una perspectiva de género y que avancen los derechos socioeconómicos y políticos de las mujeres en el nivel local y desde él, entonces los especialistas en género y desarrollo deben saber leer entre líneas y ser conscientes de algunos

de los peligros de los procesos de descentralización y las agendas de EBD impulsadas exclusivamente por agendas neoliberales de desarrollo. Al mismo tiempo, como señalan Molyneux y Razavi (2002), el interés por la democracia y los derechos humanos proporciona actualmente “el único medio eficaz de desafiar la desigualdad y hacer avanzar programas que promuevan mayor justicia social y un desarrollo más equitativo”.

En otras palabras, si bien puede que los cínicos tengan razón al ver la lucha por los derechos de las mujeres como la mera yuxtaposición de un rostro humano sobre la preocupación neoliberal por el individualismo y los derechos de propiedad, y una forma de desviar la atención sobre la persistencia de la pobreza y la creciente desigualdad, no deja de ser un ámbito importante para avanzar en la igualdad de género. El interés por los derechos de las mujeres es anterior a los EBD y su origen se remonta a los movimientos de mujeres del siglo XX en todo el mundo y a las iniciativas de Mujeres en el Desarrollo (WID por sus siglas en inglés) de fines de los años sesenta en adelante. Como tal, la atención puesta en los derechos siempre ha servido de insumo al análisis y organización feministas. Tan sólo porque los EBD han sido reivindicados o utilizados por una industria del desarrollo internacional con reconocidas carencias, eso no significa que la lucha por los derechos de las mujeres también esté contaminada. A decir verdad, gracias a los EBD se ha ampliado la preocupación principal por los derechos legales y políticos de las mujeres a los derechos socioeconómicos, o “derechos de tercera generación”. Sin embargo, sí es problemática la afirmación de derechos que se hace de arriba abajo y que compite con la satisfacción de necesidades, por fuera de una política de redistribución y reconocimiento (Fraser, 1989)

combinada con un proceso negociado por sobre la identificación de necesidades.

Con la descentralización pasa algo similar. Ser ciegamente críticos es perder la oportunidad de ampliar el espacio de maniobra a nivel local, tanto en términos de una mejor participación en la política local como de una mayor exigibilidad para prestar servicios de manera eficiente y eficaz. Muchas feministas que escriben sobre política se han centrado en la importancia de involucrar el Estado a nivel nacional, y queda claro que es ahí donde se han logrado avances sustanciales, tanto constitucionalmente como en relación con la protección y el avance del desarrollo humano y el bienestar de las mujeres. Sin embargo, el retroceso del Estado de bienestar social en las décadas recientes demuestra con mucha claridad lo frágiles que han sido estas victorias feministas. Esto proporciona un argumento convincente para apoyar la participación de las mujeres en una política de raíz local coordinada con las políticas de Estado en todos los niveles. Sin embargo, como he sostenido aquí y en otros trabajos (Beall, 2005a, 2005b), la manera en que las fuerzas sociales y políticas interactúan a nivel local hace que éste sea un campo particularmente difícil para la participación política de las mujeres, y no, como se sostiene habitualmente, una instancia de fácil ingreso en la vida pública.

Sin embargo, el mantenimiento de espacios seguros para la organización a nivel local puede ayudar a las mujeres a involucrarse en el Estado, y a hacerlo eficazmente. Esto se ve, por ejemplo, en el trabajo de Tripp (2000) sobre organización política de las mujeres en Uganda, que muestra que un cierto grado de autonomía social del Estado puede proporcionar precisamente el puente para que las mujeres entren en el ámbito político local. Más aún, el análisis de la transición

democrática en Sudáfrica ha demostrado que de las luchas centradas en la prestación estatal surgen impulsos democráticos. Aquí, la negociación de las mujeres por sus derechos socioeconómicos, que se relacionan íntimamente con sus intereses como género y de su esfera social, ha contribuido a reavivar las cenizas de la democracia local (Mosoetsa, 2005).

Para que la descentralización y los derechos de la mujer tengan una correlación positiva, ambos necesitan formar parte de procesos democráticos más amplios en los que las mujeres estén organizadas en la sociedad civil y representadas políticamente en todos los niveles de gobierno. Si la obtención de los derechos de las mujeres a nivel nacional contribuye a su participación política a nivel local, y si los logros políticos de las mujeres resultantes de su participación en la gobernabilidad local permean hacia niveles superiores, entonces el concepto de relaciones intergubernamentales podría ser útil para reemplazar el de descentralización de modo de indicar la existencia de mecanismos de exigibilidad que operan en ambas direcciones. En este terreno, la función del desarrollo internacional debería ser apoyar la *descentralización democrática* (entendida como amalgama de la descentralización política, administrativa y fiscal) sólo como parte de relaciones intergubernamentales bien aceptadas, y ver a los EBD como medios útiles y relevantes para ampliar los derechos políticos a derechos socioeconómicos, mediante una prestación de servicios eficaz y equitativa.

A partir de todo lo anterior, concluyo que existen tres pre-requisitos para que la descentralización se asocie de manera positiva con los derechos de las mujeres. En primer lugar, las mujeres necesitan estar organizadas y representadas políticamente, de lo contrario la descentralización no será más que un ejercicio administrativo que invariablemente ignora-

rá sus intereses y prioridades. En segundo término, la mejor manera de buscar la descentralización es a través de relaciones intergubernamentales bien aceptadas en el contexto de un Estado fuerte donde las organizaciones de mujeres deben interactuar con todos los ámbitos de gobierno. Las mayores ganancias políticas de las mujeres han sido a nivel nacional. Si su voz ha de sostenerse y reforzarse en todos los niveles de gobierno, entonces la participación política de las mujeres a nivel local necesita apoyo, además de integrarse a procesos políticos más amplios. Por último, el apoyo internacional a las políticas de descentralización debe ser monitoreado para asegurarse de que no ignore o menoscabe la democracia local y los derechos de las mujeres, mediante un énfasis excesivo en la descentralización administrativa.

Bibliografía

- Alvarez, S. (1990) *Engendering Democracy in Brazil: Women's Movements in Transition Politics*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Archer, R. (1994) *Markets and Good Government: The Way Forward for Economic and Social Development*, Ginebra: UN Non-Governmental Liaison Service (NGLS).
- AWID (2002) "A Rights-Based Approach to Development", *Women's Rights and Economic Change*, Nro. 1, agosto.
- Bacchi, C.L. (1999) *Women, Policy and Politics*, Londres, Thousand Oaks y Delhi: Sage Publications.
- Basu, A. (ed.) *The Challenge of Local Feminisms, Women's Movements in Global Perspective*, Boulder: Westview Press.
- Batley, R. y G. Larbi (2004) *The Changing Role of Government, The Reform of Public Services in Developing Countries*, Londres: Palgrave Macmillan.
- Beall, J. (2005a) "Decentralizing Government and Centralizing Gender in Southern Africa: Lessons from the South African Experience" *UNRISD Occasional Paper No. 8*, Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development.
- Beall, J. (2005b) "Decentralizing Government and De-centering Gender: Lessons from Local Government Reform in South Africa", *Politics and Society* 33(2) junio, pp. 253-276.
- Beall, J. (2001a) "Valuing Social Resources or Capitalising on Them? The Limits to Pro-poor Urban Governance in Nine Cities of the South" *International Planning Studies*, 6(4) pp. 357-375.

- Beall, J. (2001b) "From Social Networks to Public Action in Urban Governance: Where Does Benefit Accrue?" *Journal of International Development*, 13(7), pp. 1015-1021.
- Beall, J. (1996) "Urban Governance: Why Gender Matters" *UNDP Gender in Development Monograph Series, Nro. 1*, Nueva York: United Nations Development Programme, marzo.
- Beall, J., D. Lewis y C. Sutherland (2003) "Supporting Human Rights and Governance: A Background Paper on Conceptual and Operational Approaches for Manusher Jonno" (mimeo inédito) citado y tabla reproducida en J. Beall (2005) *Funding Local Governance, Small Grants for Democracy and Development*, Londres: IT Publications.
- Beall, J. y A. Todes (2004) "Gender and integrated area development projects: Lessons from Cato Manor, Durban", *Cities*, 21(4), pp. 301-310.
- Budlender, D. (1999) "Women and the local government budget" en D. Budlender (ed.), *The Fourth Women's Budget*, Ciudad del Cabo: Institute for Democracy in South Africa.
- Budlender, D. (2001) *A Global Assessment of Gender Responsive Budget Initiatives*. Informe para el Commonwealth Secretariat, Londres: Commonwealth Secretariat
- Commonwealth Secretariat (2001) *Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender Responsive Budgets*, Londres: Commonwealth Secretariat.
- Conyers, D. (1983) "Decentralization: The latest fashion in development administration?" *Public Administration and Development*, 3(2), pp. 97-109.
- Cox, K. (ed.) (1997) *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, Nueva York: Guilford.

- Craig, D. y D. Porter (2005) *Development Beyond Neoliberalism?* Londres y Nueva York: Routledge.
- Craske, N. (1998) "Remasculinisation and the Neoliberal State in Latin America" en V. Randall y G. Waylen (eds.) *Gender, Politics and the State*, Londres: Routledge, pp. 100-120.
- Cook, R.J. (ed.) (1994) *Human Rights of Women, National and International Perspectives*, Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- Coopoo, S. (2000) "Women and local government revenue", mimeo.
- Cornwall, A. y V.S.P. Coelho (eds) (2006) *Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*, Londres: Zed Books.
- Craig, D. y D. Porter (2006) *Development Beyond Neoliberalism? Governance, Poverty Reduction and Political Economy*, Abingdon, Oxfordshire: Routledge.
- Crook, R. y J. Manor (2000) *Democratic Decentralization*, Operations Evaluation Department Working Paper, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Denters, B. y L.E. Rose (eds.) (2005) *Comparing Local Governance, Trends and Developments*, Londres: Palgrave Macmillan.
- DFID (2000) *Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor*, Department for International Development White Paper on International Development, Londres: HMSO.
- Devas, N. (2004a) "Urban Government: Capacity, Resources and Responsiveness" en Devas, N., P. Amis, J. Beall, U. Grant, D. Mitlin, F. Nunan y C. Rakodi (2004) *Urban Gov-*

ernance, Voice and Poverty in the Developing World, Londres: Earthscan, pp. 95-122.

Devas, N. (2004b) "Conclusions: Urban Governance, Voice and Poverty" in Devas, N., P. Amis, J. Beall, U. Grant, D. Mitlin, F. Nunan y C. Rakodi (2004) *Urban Governance, Voice and Poverty in the Developing World*, Londres: Earthscan, pp. 186-199.

Devas, N., y P. Amis, J. Beall, U. Grant, D. Mitlin, F. Nunan and C. Rakodi (2004) *Urban Governance, Voice and Poverty in the Developing World*, Londres: Earthscan.

Dillinger, W. (1994) *Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery*, Washington D.C.: Urban Management Programme: UNDP/UNCHS/World Bank.

Dore, E. y M. Molyneux (eds) (2000) *Hidden Histories of Gender and the State in Latin America*, Durham y Londres: Duke University Press.

Elson, D. (2002) "Gender Justice, Human Rights and Neo-liberal Economic Policies" en M. Molyneux y S. Razavi (eds.) *Gender Justice, Development and Rights*, Oxford: Oxford University Press, pp. 78-114.

Evertzen, A. (2001) *Gender and Local Governance*. SNV – Netherlands Development Organization, Ámsterdam.
http://www.kit.nl/gcg/assets/images/Gender_and_Local_Governance.doc.

Fraser, N. (1989) *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press y Cambridge: Polity Press.

Fraser, N. (1997) *Justice Interruptus*, Londres: Routledge.

GAP (1997) *Local Government and Gender: Towards Engen-*

dering the White Paper. Ciudad del Cabo, Mowbray: Gender Advocacy Programme.

Goetz, A.M. (2004) *Gender and Good Governance at National Level: Do Growing Numbers of Women in Public Office*

Produce Better Public Sector Accountability to Women? Estudio de referencia para *Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World*, Ginebra: UNRISD.

Goetz, A.M. y S. Hassim (2002) "In and Against the Party: Women's Representation and Constituency Building in Uganda and South Africa", en M. Molyneux y S. Razavi (eds.) *Gender Justice, Development and Rights*, Oxford: Oxford University Press, pp.

Goetz, A.M. y S. Hassim (eds.) (2003) *No Shortcuts to Power: African Women in Politics and Policy Making*, Londres: Zed Books.

Goetz, A.M. y O'Brien, D. (1995) "Governing for the Common Wealth? The World Bank's Approach to Poverty and Governance", *IDS Bulletin*, 26(2), abril: 17-26.

Gwinnett, B. (1998) "Policing Prostitution: Gender, the State and Community Politics" en V. Randall y G. Waylen (eds.) *Gender, Politics and the State*, Londres: Routledge, pp. 80-99.

Harriss, J. (2002) *Depoliticizing Development, The World Bank and Social Capital*, Londres: Anthem Press.

Harriss, J., K. Stokke y O. Törnquist (eds.) (2005) *Politicising Democracy: Local Politics and Democratisation in Developing Countries*, Londres: Palgrave Macmillan.

Hassim, S. (2006) *Women's Organizations and Democracy in South Africa, Contesting Authority*, Madison: University of Wisconsin Press.

Hassim, S. (2004) *Voices, Hierarchies and Spaces: Reconfiguring the Women's Movement in Democratic South Africa*. Documento elaborado para el Social Movements Project, Centre for Civil Society, University of KwaZulu-Natal, Durban.

<http://www.ukn.ac.za/ccs/files/Hassim%20Womens%20Movement%20RR.pdf>

Hassim, S. y S. Razavi (2006) "Gender and Social Policy in a Global Context: Uncovering the Gendered Structure of 'the Social'" en S. Razavi y S. Hassim (eds.) *Gender and Social Policy in a Global Context, Uncovering the Gendered Structure of 'The Social'*, Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) y Londres: Palgrave Macmillan, pp. 1-39.

Heller, P. (2000) "Moving the state: The politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre", *Politics and Society*, 29(1), pp. 131-163.

Howell, J. y D. Mulligan (2004) *Gender and Civil Society*, Londres: Routledge.

Ishay, M.R. (2004) *The History of Human Rights, From Ancient Times to the Globalization Era*, Berkeley, Los Angeles y Londres: University of California Press.

IULA. 1998. *Policy Paper on Women in Local Government*. International Union of Local Authorities, Nueva York.

Jackson, C. (1996) "Rescuing Gender from the Poverty Trap", *World Development*, 24(3), pp. 489-504.

Jackson, C. (1999) "Social Exclusion and Gender: Does One Size Fit All?" *European Journal of Development Research*, 11(1), pp. 125-46.

- Kabeer, N. (ed.) (2005) *Inclusive Citizenship: Meanings and Expressions*, Londres: Zed Books.
- Levy, C. (1992) "Gender and the Environment: The Challenge of Cross-cutting Issues in Development Policy and Planning", *Environment and Urbanization*, 4(1), pp. 134-149.
- Levy, C., (1996) "The Process of Institutionalising Gender in Policy and Planning: The "Web" of Institutionalisation", *Development Planning Unit Working Paper Nro. 74*, marzo.
- Litvack, J. J. Ahmad y R. Bird (2001) *Rethinking Decentralization at the World Bank*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Lister, R. (1997) *Citizenship: Feminist Perspectives*. Basingstoke: Macmillan
- Macaulay, F. (2005) *Gender Politics in Brazil and Chile: The Role of Political Parties in Local and National Policy Making*, St Anthony's Series, Londres: Palgrave.
- Manor, J. (1999) *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington D.C.: The World Bank.
- Mbatha, L. (2003) "Democratising local government: Problems and opportunities in the advancement of gender equality in South Africa" en A. M. Goetz y S. Hassim (eds.) *No Shortcuts to Power: African Women in Politics and Policy Making*, Londres: Zed Books, pp. 188-212.
- Mohan, G. y K. Stokke (2000) "Participatory Development and Empowerment: The Dangers of Localism", *Third World Quarterly*, 21(2), pp. 247-68.
- Molyneux, M. (2000) *Women's Movements in International Perspective, Latin America and Beyond*, Londres: Palgrave Macmillan.

- Molyneux M. y S. Razavi (2002) "Introduction" en M. Molyneux y S. Razavi (eds.) *Gender Justice, Development and Rights*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-42.
- Molyneux, M. y S. Razavi (2006) *UNRISD Occasional Paper No. 10: Beijing Plus Ten, An Ambivalent Record on Gender Justice*, Ginebra: UNRISD.
- Moser, C. O. (1989) "Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs", *World Development*, 17(11), pp. 1799-1825.
- Moser, C.O. y L. Peake (eds.) (1987) *Women, Human Settlements and Housing*, Londres y Nueva York: Tavistock Publications.
- Moser, C.O. y A. Norton (2001) *To Claim our Rights: Livelihood Security, Human Rights and Sustainable Development*, Londres: Overseas Development Institute.
- Mosoetsa, S. (2005) "Compromised Communities and Re-emerging Civic Engagement in Mpumalanga Township, Durban, KwaZulu-Natal", *Journal of Southern African Studies*, 31(4), pp. 857-873.
- Nunnenkamp, P. (1995) "What Donors Mean by Good Governance: Heroic Ends, Limited Means, and Traditional Dilemmas of Development Cooperation", *IDS Bulletin*, 26(2), abril: 9-16.
- OECD (1995) *Women in the City: Housing, Services and the Urban Environment*, París: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- O'Neill, W. (2003) "An Introduction to the Concept of Rights-based Approach to Development: A Paper for Interaction" Disponible en http://www.interaction.org/files.cgi/2495_RBA_1.5.04.pdf.

- Ostrom, E., Schroeder, L., & Wynne, S. (1993). *Institutional incentives and sustainable development*. Boulder: Westview Press
- Ottaway, M. y T. Carothers (eds.) (2000) *Funding Virtue, Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Painter, J. (2000) "State and Governance" en E. Sheppard y T. Barnes (eds.) *A Companion to Economic Geography*, Oxford: Blackwell Publishers, pp. 359-76.
- Phillips, A. (1999) *Which Equalities Matter?* Cambridge: Polity Press.
- Phillips, A. (1991) *Engendering Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Pottie, D. (2001) "Women and Local Government: By the Numbers", *Update No. 9*, Johannesburgo: Electoral Institute of Southern Africa, 12 abril.
Disponible en <http://www.eisa.org.za/WEP/souwomen.htm>
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press
- Rai, S. (1996) "Women and the State in the Third World: Some Issues for Debate" en S. Rai y G. Lievesley (eds) *Women and the State, International Perspectives*, Londres: Taylor y Francis, pp. 5-22.
- Rakodi, C. (2004) "Urban Politics: Exclusion or Empowerment?" en Devas, N., P. Amis, J. Beall, U. Grant, D. Mitlin, F. Nunan y C. Rakodi (2004) *Urban Governance, Voice and Poverty in the Developing World*, Londres: Earthscan, pp. 68-94.
- Randall, V. (1998) "Gender and Power: Women Engage the

- State” en V. Randall y G. Waylen (eds.) *Gender, Politics and the State*, Londres: Routledge, pp. 185-205.
- Robinson, M. (1995) “Introduction” *IDS Bulletin*, 26(2), abril, pp. 1-8.
- Robinson, J. (1995) “Act of omission: Gender and local government in the transition” *Agenda – Empowering Women for Gender Equity*, 26, pp. 7–18.
- Rondinelli, D. A. (1981) “Government decentralization in comparative theory and practice in developing countries” *International Review of Administrative Science*, 47 (2), 133-147.
- Rondinelli, D., S. Cheema y J.R. Nellis (1983) *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, World Bank Staff Working Paper Nro. 581, Washington D.C.: El Banco Mundial.
- Rondinelli, D., J. McCullough y R.W. Johnson (1989) “Analysing decentralization policies in developing countries: A political-economy framework” *Development and Change*, 20(1), pp. 57–87.
- Samoff, J. (1990) “Decentralization: The politics of interventionism”, *Development and Change*, 21(3), pp. 513–530.
- Schuurman, F. J. (1997) “The decentralization discourse: Post-Fordist paradigm or neo-liberal cul-de-sac?” *European Journal of Development Research*, 9(1), pp. 150–166.
- Staudt, K. (1998) *Policy, Politics and Gender; Women Gaining Ground*, West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Staudt, K. (ed.) (1997) *Women, International Development and Politics, the Bureaucratic Mire*, 2da edición, Filadelfia: Temple University Press.

- Stoker, G. y D. Wilson (eds.) (2004) *British Local Government into the 21st Century*, Londres: Palgrave Macmillan.
- Tendler, J. (1997) *Good Government in the Tropics*. Baltimore/Londres: Johns Hopkins University Press.
- Tomasevski, K. (1995) *Women and Human Rights*, Londres: Zed Books.
- Tsikata, D (2004) "The rights-based approach to development: potential for change or more of the same?" *IDS Bulletin Repositioning Feminisms in Development*, Vol. 35, No. 4, pp.
- Tripp, A.M. (2000) *Women and Politics in Uganda*, Oxford: James Currey y Madison: University of Wisconsin Press.
- UNDP (1995) *Human Development Report*, Nueva York: United Nations Development Programme.
- United Nations (2003) *The Human Rights Based Approach to Development: Towards a Common Understanding Among the UN Agencies*, Nueva York: Naciones Unidas.
- Uvin, P. (2004) *Development and Human Rights*, Bloomfield CT: Kumarian Press.
- Van Donk, M. (2000) "Local government: A strategic site of struggle for gender equity", *Agenda – Empowering Women for Gender Equity*, 45, pp. 4–12.
- Van Donk, M. (2002) "Local government's role in realizing gender equality: From policy to practice" en S. Parnell, E. Pieterse, M. Swilling y D. Wooldridge (eds.) *Democratizing Local Government: The South African Experiment*, Ciudad del Cabo: University of Cape Town Press.
- Waylen, G. (1998) "Gender, Feminism and the State" en V. Randall y G. Waylen (eds.) *Gender, Politics and the State*, Londres y Nueva York: Routledge, pp. 1-17.

- WEDO (2000) *50–50 by 2005: Get the Balance Right!* Nueva York: Women and Environment Development Organization.
- Wolman, H. y M. Goldsmith (1992) *Urban Politics and Policy, A Comparative Approach*, Oxford: Blackwell.
- World Bank (1997) *World Development Report: The State in a Changing World*, Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Young, I.O. (1990) *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Young, I.O. (2000) *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Yuval-Davis, N. y Werbner, P. (eds) *Women, Citizenship and Difference*, London y New Jersey: Zed Books.

Descentralización y los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe¹

Francisco Cos-Montiel

Introducción

Desde 1983 la mayoría de los países de América Latina han participado del traspaso de poder, recursos y responsabilidades del gobierno central a unidades subnacionales de gobierno (Banco Mundial, 1999). Los argumentos que apoyan la descentralización van desde los que aseguran que aumenta la eficiencia en la gestión del desarrollo, hasta los que dan a entender que tiene efectos positivos en la gobernanza, participación y ciudadanía locales (Crook y Manor, 2000). Asimismo, la descentralización se ha preconizado mucho como estrategia exitosa para el desarrollo (Banco Mundial, 1999). La descentralización y la gobernanza tienen que ver con la relación entre las personas y los estados naciones donde viven y esta relación parece ser particularmente crucial en el ámbito local. También es posible discutir, siguiendo a Archer (1993), si tienen efectos positivos en el proceso de

1 IDRC-CRDI. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

desarrollo. Recientemente, se han incorporado enfoques de derechos humanos a estos debates, integrando teóricamente las normas, criterios y principios del sistema de derechos humanos internacionales a los planes, políticas y procesos de desarrollo (Beall *et al.*, 2004).

Sin embargo, se han explorado menos las consecuencias del enfoque de la descentralización/gobernanza/derechos en relación con los derechos de las mujeres y la justicia de género. Con frecuencia se presentan la descentralización y la gobernanza a nivel local como beneficiosas para las mujeres (Cortés, 2002; La Rosa, 2004); sin embargo, la realidad no es tan simple. El gobierno local es el nivel más cercano a la población en general, pero las relaciones, estructuras y procesos de este nivel de gobierno pueden limitar tanto el espacio para la participación de las mujeres, como el potencial de las políticas para abordar temas de género. Aunque circunscritos, los intereses que entran en competencia por el poder y los recursos en el ámbito del gobierno local, obran de tal forma que excluyen a las mujeres. Los sistemas y relaciones formales e informales atraviesan la gobernanza local, limitando el espacio para la participación de las mujeres y para plantear temas importantes para ellas. Cuando el impulso para la descentralización es la eficiencia en lugar de la equidad, los intereses de género tienen menos probabilidades de ser tomados en cuenta (Beall, 2005). Además, a pesar de que en América Latina y el Caribe se ha progresado notablemente en la legislación de los derechos de las mujeres, las lecciones de la práctica sugieren que este progreso tiende a limitarse al establecimiento de normas y a la reforma legislativa; en la práctica, estos instrumentos parecen no haber sido traducidos necesariamente en ventajas reales para la justicia de género, particularmente en el ámbito local (Lamas, 2005). Una

de las explicaciones de esta brecha se puede encontrar en la relativa debilidad institucional en la región (Cos-Montiel, 2003, 2005). Las normas culturales que están arraigadas en las prácticas institucionales perpetúan la injusticia de género por más adelantada que sea la legislación. Además, si los mecanismos institucionales para la rendición de cuentas son débiles, es muy poco probable que respondan a las necesidades de los/as ciudadanos/as y especialmente a las necesidades de las mujeres. Por dicha razón, se argumenta que es pertinente analizar las instituciones (Kabeer, 2000; Goetz, 1997; Cos-Montiel, 2010), ya que pueden desempeñar un papel clave en el logro de la justicia de género.

Éste es un concepto controvertido (O'Neill, 2000; Nussbaum, 2000; Phillips, 2000) que es preciso esclarecer. Según Goetz, definida como igualdad de resultados, la justicia de género “implica acceso a los recursos y control de los mismos, combinado con la agencia (la capacidad de tomar decisiones). En este sentido, no difiere de muchas definiciones de ‘empoderamiento de la mujer’.² Pero la justicia de género como *proceso* aporta un elemento adicional que es esencial: la rendición de cuentas” (Goetz, 2003).

A principios del 2006, la entonces Unidad de Género y posteriormente Programa de Derechos de las Mujeres y Ciudadanía del IDRC llamó a concurso de investigaciones sobre el tema: “Descentralización y los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe”. El presente artículo sirvió como marco para dicha convocatoria. El objetivo del llamado a concurso fue apoyar investigaciones que indagaran empíricamente si las reformas contemporáneas de la descentraliza-

2 Para un examen reciente de los conceptos de empoderamiento, véase Malhotra y otros, 2002.

ción contribuyen o, por el contrario, obstaculizan, y cómo, la concreción y protección de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y/o culturales de las mujeres y de las niñas.

La participación del IDRC en los temas de género y de la descentralización no es nueva. En 2003 la Unidad de Género propició el primer concurso de investigaciones sobre el tema, y permitió dar a conocer lecciones valiosas, en especial del contexto africano. Un segundo concurso se llevó a cabo en el Sur de Asia en el 2005.

Este documento conceptual comienza por examinar los cimientos teóricos de la descentralización, la gobernanza y los derechos, prestando particular atención a las consecuencias de estos debates para el género. También explora cómo la “descentralización”, la “gobernanza” y los “derechos humanos de las mujeres” se unen conceptualmente, en relación con el tratamiento de la justicia de género, y por lo tanto resulta imperativo comprender la importancia de estas cuestiones al analizar la descentralización.

En la anteúltima sección de este trabajo se ofrece un panorama de experiencias de descentralización en países seleccionados de América Latina en cuatro áreas de interés: derechos y salud sexual y reproductiva, participación política, iniciativas para un presupuesto de género a nivel local y mecanismos institucionales para la integración del enfoque de género. Finalmente, en la última sección se identifican áreas pertinentes para investigaciones adicionales y se ofrecen algunas preguntas iniciales para investigaciones futuras.

Consideraciones teóricas: *descentralización, gobernanza y derechos*

La descentralización, la gobernanza y los derechos son conceptos que están entrelazados en la esfera del desarrollo. Esta sección procura aportar claridad conceptual sobre las expresiones “descentralización”, “gobernanza” y “derechos humanos”, principalmente discutiendo las definiciones de estos términos y analizando críticamente los temas y debates clave que están en relación con las mismas. La asociación entre la descentralización y el concepto de gobernanza ha sido relativamente bien explorada (Banco Mundial, 1998; Okome, 2000) así como la existente entre los derechos y la gobernanza (Beall y *et al.*, 2004). Se han estudiado menos las conexiones entre la descentralización, la gobernanza y el fomento de los derechos; en particular los de las mujeres. Esta sección explora cómo la “descentralización”, la “gobernanza” y los “derechos” se relacionan conceptualmente y pueden abrir oportunidades para fomentar los derechos específicos de las mujeres.

En torno a la descentralización

Desde mediados de los años ochenta, muchos países de todo el mundo comenzaron a experimentar con alguna forma de descentralización (Conyers, 1983). Para mediados de la década siguiente, el 80% de los países en vías de desarrollo, todos con estructuras políticas diferentes, habían optado por alguna forma de descentralización (Crook y Manor, 2000).

Se la entienda ya en un sentido administrativo (Rondinelli *et al.*, 1983), como marco de políticas “en las que bienes y servicios son suministrados por mecanismos de mercado

principalmente a través de las preferencias reveladas de los individuos” (Rondinelli *et al.*, 1989), o en relación con una función democratizadora explícita (Manor, 1999); la descentralización se transformó en uno de los componentes centrales de la condicionalidad política en la cooperación internacional para el desarrollo (Banco Mundial, 1997). En general se ha optado por la descentralización como mecanismo para mejorar tanto la rendición de cuentas y la transparencia como para mejorar la relación entre el Estado y la sociedad. En otras palabras, se ha justificado el fortalecimiento del gobierno local no sólo como medio para hacer más eficiente el gobierno en sí, sino como forma de aumentar la participación democrática (Heller, 2001).

La descentralización, no obstante, tiene sus escépticos. Heller (2001) señala que no hay razones *a priori* por las cuales las formas locales de gobernanza sean necesariamente democráticas y sugiere que en algunos contextos la autoridad descentralizada puede ser bastante perniciosa. El ejemplo más obvio de ello es el gobierno indirecto durante el colonialismo, cuando déspotas locales al servicio de una potencia imperial ejercían la autoridad descentralizada. Las formas locales de gobernanza no representan una forma mejor que la del gobierno central cuando se extiende el control burocrático de manera poco razonable o cuando surgen problemas de accesibilidad económica por la rápida comercialización de los servicios públicos. Además, el gobierno local tiene el problema potencial de ser capturado por la élite, o de forma más pragmática, podría no tener los recursos humanos o financieros para dar abasto con las exigencias que le plantean las estrategias de descentralización (Samoff, 1990; Schuurman, 1997; Slater, 1989). En realidad, se ha observado que hay pocas pruebas empíricas que apoyen o refuten la

eficacia de la descentralización (Faguet, 2004; Manor, 1999). El gobierno local tiene una función ambigua y quizás hasta contradictoria. Por un lado es, sin lugar a dudas, parte del Estado, pero por otro, puede parecer una esfera relativamente autónoma del gobierno, cercana a la sociedad civil o hasta parte de la misma. Como tal, lograr la gobernanza local efectiva es crucial para el proyecto de descentralización democrática (Beall, 2005).

Definiendo descentralización

Según la literatura general, ésta se refiere a reformas políticas y administrativas que transfieren distintas cantidades y combinaciones de funciones, responsabilidades, recursos y autonomía política y fiscal a otros estamentos del Estado (por ejemplo: gobiernos regionales, distritales o municipales, o unidades descentralizadas del gobierno central). Sin embargo, la descentralización también puede transferir funciones y responsabilidades a instituciones cuasiestatales o privadas (Rondinelli, 2002). Por este motivo, algunas críticas observan que la descentralización está asociada frecuentemente con la privatización en áreas como la prestación de servicios; particularmente donde rige una agenda neoliberal (Mac Lean, 2003). También está ligada a nuevas formas de participación e interacción entre una variedad de actores institucionales, desde Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y grupos comunitarios en el ámbito local, hasta grandes empresas encargadas de prestar servicios públicos (Evans, 1997; Reilly, 1995; Work, 1999). La clasificación más frecuente de la descentralización, según la literatura general, alude comúnmente a las siguientes expresiones (Rondinelli, 2002; Work, 2002):

- 1) La descentralización política (a veces llamada “descentralización democrática”) se refiere más bien a la transmisión de poderes para la toma de decisiones a autoridades políticas subnacionales.
- 2) La descentralización administrativa alude a la transferencia de funciones públicas específicas a estamentos inferiores del Estado. Dicho proceso puede adoptar varias formas:
 - a) La desconcentración transfiere funciones (como la toma de decisiones, planificación y gestión en áreas específicas como la salud, la educación o el desarrollo de la comunidad) a unidades de gobierno central que están distribuidas en todo el país.
 - b) La delegación deriva responsabilidades a organizaciones que responden ante el gobierno central, pero que éste no controla totalmente, como el caso de las empresas públicas, autoridades de vivienda y empresas de desarrollo regional.
 - c) La regionalización traslada responsabilidades a unidades subnacionales de gobierno que tienen un grado específico de autonomía del gobierno central.
 - d) El desposeimiento transfiere responsabilidades o funciones del sector público al privado, ya sea a grupos comunales, ONG, o negocios privados.
- 3) La descentralización fiscal se refiere a cómo la responsabilidad de gastos y asignaciones se distribuye a través de los distintos niveles de un sistema descentralizado.

Aunque muchos círculos del desarrollo que defienden la descentralización a menudo argumentan a favor de sus virtudes administrativas o políticas, en realidad la privatización está ganando terreno como motor de la descentralización,

particularmente en el modelo neoliberal dominante. Incluir la privatización –o “desposeimiento” (Work, 2002) o “descentralización del mercado” (Rondinelli, 2002)– dentro de la definición de descentralización es una posición polémica, pero capta una realidad significativa de este fenómeno en el panorama económico actual, cuando a menudo se la promueve como parte de una transformación más amplia hacia el ajuste orientado al mercado, realizado en un contexto de crisis económica. Este límite poco claro entre la descentralización y la reforma económica ha tenido impactos que están muy alejados de los difundidos por los defensores de la descentralización. Por ejemplo, en Sudáfrica, Beall (2005) argumenta que la estrecha asociación entre la descentralización y las políticas neoliberales, particularmente en relación con los costos compartidos, ha debilitado la posición y diezmado los intereses de las mujeres. Además, cuando las políticas neoliberales son el fundamento principal detrás de la descentralización, habilitan procesos y resultados muy distintos, particularmente para las mujeres.

En la práctica, los distintos tipos y formas de descentralización no son tan fáciles de distinguir como lo sugieren sus definiciones (Mac Lean, 2003). En la vida real ambos se producen de forma concurrente, una sigue a la otra, se mezclan y combinan, pueden presentar contradicciones o se pierden en el marco de otras tendencias más amplias de desarrollo. Muchos autores, (Faguet, 2004; Manor, 1999) observan que la implementación plantea una cantidad enorme de cuestionamientos técnicos y políticos. Según Mac Lean (2003) las preguntas técnicas que preocupan a los diseñadores de políticas incluyen cómo desarrollar la capacidad de las instituciones locales, cuál es la mejor manera de darle ritmo y secuenciar las reformas de descentralización, qué tipo de mecanismos

de prestación de servicios son los más exitosos, cuáles servicios o sectores deberían descentralizarse y cuáles funcionan mejor con control central, qué tipo de arreglos fiscales son más provechosos, y cómo conciliar el control descentralizado con las políticas y estrategias nacionales. Las preguntas políticas suponen atender a la dinámica de poder presente en estas reformas. Las mismas incluyen, en primer lugar, la cuestión de cómo abordar la oposición arraigada a la descentralización, al establecer qué actores e intereses se benefician y cómo con ella, encontrando mecanismos para evitar la captura por parte de la élite en el ámbito local, definiendo el papel de la sociedad civil local en los sistemas descentralizados, y establecer mecanismos de rendición de cuentas. En segundo lugar, la pregunta sobre cómo resolver la relación entre las autoridades locales tradicionales (como los dirigentes indígenas o jefes tradicionales) y las instituciones gubernamentales descentralizadas, y cómo fomentar la participación efectiva de los grupos marginados (Mac Lean, 2003). Sin embargo, no es de sorprender que la dimensión política de la descentralización a menudo quede subordinada a los aspectos técnicos de la misma. No obstante, si se ignoran las relaciones de poder en el ámbito local, existe el peligro de comprometer los aspectos técnicos. Además, la descentralización que fomenta la buena gobernanza en el ámbito local es esencialmente un proyecto político sin el cual las herramientas técnicas son instrumentos más bien limitados (Beall, 2005). El ejemplo mexicano de descentralización educativa expone con claridad cómo un proceso llevado a cabo con cierto grado de éxito técnico y fiscal, sufre dificultades provocadas por cuestiones políticas. En efecto, el poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación todavía tiene el control central de los docentes y currículos en el

ámbito nacional. Así, el espacio del Estado para la toma de decisiones sobre temas educativos, es muy pequeño.

El debate de la eficiencia *versus* el empoderamiento

La descentralización existe desde hace mucho tiempo y ha ido surgiendo “como estrategia de desarrollo” (Jordan y Simioni, 1998). Sin embargo, es inevitable que haya dos debates principales sobre este proceso y ambos tengan implicancias importantes:

La descentralización como eficiencia

El primer argumento requiere la descentralización en tanto forma de hacer eficientes al Estado y su prestación de servicios. Está asociado con el Banco Mundial, con muchas agencias de la ONU, con funcionarios de los gobiernos nacionales y expertos nacionales en políticas. Asumiendo un valor positivo, se indica que la descentralización puede aumentar la eficiencia y capacidad de respuesta del gobierno (Oates, 1972). Según este argumento, transferir las decisiones de asignación de recursos a dirigentes elegidos en el ámbito local puede mejorar la correspondencia entre el conjunto de servicios producidos por el sector público y las preferencias de la población local. Se defiende la descentralización en razón de que los estamentos inferiores del Estado (o, en el caso de la privatización, las empresas privadas) pueden administrar servicios o participar de esfuerzos de desarrollo con mayor efectividad y eficiencia que el Estado central porque están más cerca de la gente que los usa y se beneficia con ellos. Se cree que la proximidad permite una mayor capacidad de respuesta a las cuestiones en tanto se tiene más y mejor acceso a la información sobre las preferencias, las

necesidades y las condiciones locales (Smith, 1985). También se supone que la descentralización permite que se movilicen los recursos locales con mayor efectividad. En general, se espera que se reduzcan los gastos contribuyendo así a programas de moderación fiscal, lo cual hace que tanto a quienes proponen la descentralización como quienes la critican les parezca una medida para reducir costos. Sin embargo, según Manor, “hay pocas pruebas que apoyen la opinión de que la descentralización se realiza para reducir costos y, en la práctica, rara vez reduce el gasto público” (Manor, 1999).

La descentralización como empoderamiento

Los activistas del desarrollo y la justicia social en las organizaciones comunitarias, ONG y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) locales e internacionales, además de sus defensores en las comunidades académicas y de investigación, a menudo se sienten atraídos por la descentralización en tanto creen que puede mejorar la equidad y la democracia (Mac Lean, 2003). En los discursos sobre desarrollo que enfatizan la sustentabilidad, la justicia y la agencia, los fundamentos principales para descentralizar se conforman en torno a la noción de “empoderamiento.” En esta visión, la descentralización –entendida como regionalización política, o descentralización democrática– es defendida en tanto proporciona a los ciudadanos, mejores oportunidades para participar de la toma de decisiones y la asignación de recursos, influir en ellas y realizar su seguimiento, dándoles el poder de asumir más control sobre las decisiones públicas que afectan su bienestar. Asimismo, los funcionarios locales al tener un mejor conocimiento de las condiciones de la comunidad y ser más accesibles para los habitantes de su distrito, tienen los medios y el incentivo para responder a los requerimien-

tos que reciben. Según este argumento la descentralización también puede mejorar la gestión de los servicios públicos ya que, por pura proximidad, sería más posible que los funcionarios locales rindan cuentas de sus actuaciones (Ostrom, Schroeder y Wynne, 1993).

También se espera que el gobierno en el ámbito local sea más representativo. Por ejemplo, a veces se promueven los sistemas políticos descentralizados con el fin de que las minorías obtengan representación para defender más eficientemente los intereses de sus colectivos en el ámbito subnacional, contribuyendo así a la integración y promoviendo la legitimidad y estabilidad del sistema político nacional (Smith, 1985). Dentro de un contexto de entusiasmo por el papel que juega la sociedad civil en los últimos años, la descentralización ha devenido popular, suponiendo que ofrece más oportunidades para la participación de la ciudadanía en el Estado (Reilly, 1995; Douglass y Friedmann, 1998).

Se han planteado las posiciones de apoyo a la descentralización como vía de avance hacia la equidad de género. Por ejemplo, existen expectativas de que la descentralización facilite una prestación de servicios más sensible a las necesidades e intereses de las mujeres debido a la proximidad de los representantes, elegidos en el ámbito local, con los habitantes de sus distritos. Estos ciudadanos, a su vez, garantizarán un mejor entendimiento de las dimensiones de género en los servicios y en las necesidades de la comunidad. Los argumentos basados en la eficiencia también destacan la eficacia de la participación de las mujeres en el ámbito de la comunidad, donde su aporte es considerado valioso para asegurar la planificación y gestión local. Mientras que el ideal de la descentralización democrática es prometedor para las mujeres, rara vez predominan las condiciones ideales. Manor

(1999) señala que existen pocas pruebas sobre el impacto de la descentralización en beneficio de las mujeres, “sólo ofrece esperanzas modestas” ya que los prejuicios contra ellas suelen ser más fuertes en el ámbito local que en cualquier otro. Uno de los motivos de desilusión con el gobierno local respecto a la situación de las mujeres es que suele responder particularmente a instituciones, sistemas y relaciones de poder informales, más que a las normas y regulaciones formales. Esto otorga una ventaja a los varones porque la exclusión histórica de las mujeres del gobierno local significa que no tienen acceso a los mismos tipos de redes y disponen de menor experiencia y pericia que ellos para desarrollarlas. Así, uno de los motivos por los cuales el gobierno local es menos productivo de lo que generalmente se espera en el fomento de los derechos de las mujeres es que las instituciones informales en las estos gobiernos suelen insertarse, pueden ser hostiles a las mujeres. Quedó demostrado y confirmado por la experiencia de Sudáfrica donde, a pesar de las implicancias importantes en el ejercicio de la gobernanza local, los sistemas de autoridad tradicionales siguen siendo profundamente patriarcales (Beall, 2005).

Por supuesto que las argumentaciones basadas en la “eficiencia” y el “empoderamiento” para la descentralización a menudo se superponen, y generalmente ésta es promovida por razones que corresponden a ambas categorías (Mac Lean, 2003). Cada vez más, el discurso del “sistema” refleja el lenguaje y las inquietudes del discurso “alternativo”. En realidad, la descentralización es un área en la que es muy más evidente la mayor convergencia entre las inquietudes políticas y económicas en el desarrollo. Algunos defensores entusiastas del género y la descentralización en América Latina y el Caribe afirman las virtudes de ésta en términos de eficiencia y empoderamiento

(Cortés, 2002; La Rosa, 2004). Sin embargo, aunque está claro que la investigación sobre el género y la descentralización es pertinente en los dos discursos del desarrollo planteados anteriormente; ninguno de ellos tiene una trayectoria significativa en lo referente a la igualdad de género. Además, en algunos casos, detrás de los discursos de descentralización, es evidente el uso instrumental de las mujeres. La literatura está llena de ejemplos donde la participación del colectivo de mujeres se limita a poco más que el suministro de tiempo y esfuerzo para iniciativas vinculadas al logro de objetivos generales del desarrollo deseable. Por ese motivo, no sorprende que, la mayoría de las estrategias que apoyan la participación de las mujeres, estén apuntaladas más por argumentos de eficiencia que de empoderamiento.

La rendición de cuentas y la descentralización

Rendir cuentas significa que “los que tienen el poder deberían responder ante quienes les han delegado el poder. Deben responder ante ellos en el sentido de explicar y justificar sus acciones (dar cuenta) y si sus acciones se considerasen inapropiadas o abusivas deberían recibir penalidades (esta es la parte de ‘hacer cumplir’ de la rendición de cuentas)” (Goetz, 2003). Tanto en las intervenciones basadas en los argumentos de eficiencia como en aquellas que se basan en el empoderamiento, se sostiene que la rendición de cuentas es “el elemento crucial en los procesos exitosos de descentralización” (Manor, 1999). Según los argumentos de eficiencia, un informe del Banco Mundial (1999) manifiesta que la rendición de cuentas financieras es un factor fundamental del éxito: “Cuando un gobierno central mantiene una política creíble en contra de los rescates financieros, obliga a los gobiernos subnacionales y a quie-

nes les hacen préstamos a vivir con las consecuencias de sus decisiones. Tienen que rendir cuentas de lo que piden y de lo que prestan”.

Pero, existen otras formas de rendición de cuentas. Ribot (2002) identifica tres mecanismos para este fin en las intervenciones de descentralización. Primero, la rendición de cuentas horizontal, a otros actores estatales, tales como otras unidades y niveles de gobierno; en segundo lugar la rendición de cuentas vertical, a actores fuera del Estado, como ciudadanos individuales, medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil. Por último la rendición de cuentas hacia abajo, o sea al público y ciudadanos (Ribot 2002). Según este autor, las reformas de descentralización en África enfatizaron la rendición de cuentas hacia arriba, o sea al gobierno central mientras que, en el mejor de los casos, hacia abajo siguió siendo débil.

Sin embargo, la mayoría de los debates –relativos a la descentralización o en círculos más amplios del desarrollo– no abordan el tema de la rendición de cuentas para las mujeres. En el presente documento, la rendición de cuentas es considerada esencial para el logro de la justicia de género. Goetz (2003) elabora y propone un modelo para crear mecanismos de rendición de cuentas para las mujeres, no sólo dentro del sector público, sino también en otras esferas. La autora argumenta que los estudios acerca de la articulación de intereses a menudo se limitan a examinar la efectividad de la “voz” de un determinado grupo en relación con las autoridades públicas. Pero la capacidad de las personas para ejercer una voz efectiva en la escena pública depende en gran medida de su poder social y económico en otros ámbitos institucionales, particularmente la familia, el mercado y la sociedad civil y política. Goetz propone que el entendimiento de la rendición

de cuentas debería aplicarse a examinar las relaciones entre quienes tienen el poder y los menos poderosos, específicamente las mujeres, además, debería hacerse no sólo en el ámbito estatal sino también en la familia y las comunidades locales, en el mercado y aun en el ámbito de la espiritualidad y la práctica religiosa. Integrar dimensiones más amplias de la rendición de cuentas presenta muchos desafíos. Algunos bien podrían argumentar que, en el caso de la descentralización, resultan suficientes los desafíos de procurar que la misma se logre dentro de las instituciones del Estado. Sin embargo, para que la descentralización tenga implicancias para la justicia de género, deberían realizarse múltiples rendiciones de cuentas. Por ejemplo, si se trata de la privatización de ciertos servicios o de la participación más amplia de la sociedad civil, entonces estos ámbitos institucionales también deberían rendirle cuenta a las mujeres.

La correlación de la descentralización y las estrategias de reducción de la pobreza

Uno de los argumentos principales a favor de la descentralización es que ayuda a identificar mejores soluciones para los problemas de las personas y, sin duda alguna, la pobreza es uno de los más acuciantes. Por ese motivo, la descentralización se presenta a veces como estrategia útil para el alivio de esta problemática, tanto en términos de participación como de prestación efectiva de servicios. Los argumentos de participación (Blair, 2000) y la participación ciudadana efectiva (Osmani, 2000) sostienen la premisa de que permitir que las personas expresen sus necesidades y preferencias puede mejorar la prestación de servicios a nivel local y lograr que los esfuerzos de desarrollo en este estamento sean más efectivos e inclusivos, mejorando así los mecanismos para

reducir la pobreza. Sin embargo, como señala Osmani, las pruebas de este éxito tienden a ser pocas en relación con las muchas fallas de la descentralización participativa. Mientras que en teoría, la creación o reconocimiento de foros participativos en el ámbito de la comunidad dentro de los sistemas descentralizados de gobernanza facilita el empoderamiento y fomenta la reducción de la pobreza, en la práctica hay muchos obstáculos para lograr una participación total, equitativa y efectiva (Mac Lean, 2003). En realidad, un riesgo importante de la descentralización es que al derivar más poder hacia el nivel local, sean las élites locales las que se apropien de procesos políticos y recursos, o bien refuercen su dominio en estos ámbitos (Bardhan y Mookherjee, 1999; Ribot, 2002). El trabajo de Johnson sobre la descentralización en India (2001) señala que en ese país la correlación entre la descentralización democrática y la reducción de la pobreza es relativamente débil. Un estudio mencionado en Mac Lean (2003) y realizado en muchos países, encontró que en la mayoría, la descentralización no produjo resultados “pro-pobre”. En los casos estudiados, prevaleció la captura por parte de la élite de los gobiernos locales elegidos (Crook y Sverrisson, 2001).

No obstante, algunas investigaciones y estudios de caso referentes a la participación local presentan una serie de estrategias, que han servido para vencer las barreras para la participación efectiva. Éstas incluyen la introducción formal (a través de la legislación) de estrategias de planificación participativa, la educación ciudadana y la concientización, la capacitación y sensibilización de funcionarios locales en los enfoques participativos, la defensa, la colaboración y la construcción de alianzas, la planificación participativa del presupuesto y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas (Gaventa y Valderrama, 1999). Entre estos ejem-

plos se encuentra el caso de Porto Alegre en Brasil o el de Cuenca en Ecuador, donde las prioridades se asignan luego de ejercicios participativos en los que la ciudadanía establece prioridades para el gasto público.

Existe un debate adicional en lo que se refiere a atender el problema de la pobreza desde una perspectiva de género. Según Kanji (2003), los defensores de la igualdad de género han actuado rápidamente cuando utilizaron la agenda y el discurso de reducción de la pobreza adoptado por las agencias internacionales de desarrollo para llamar la atención sobre las diferentes maneras en las que mujeres y varones experimentan la pobreza en contextos distintos. Ello se integró a la política de desarrollo en los años noventa mediante el reconocimiento de que las mujeres se concentran en las secciones más pobres de la población debido a la división del trabajo entre remunerativo y no remunerativo. Las oportunidades de empleo y los salarios desiguales para varones y mujeres se suman a la responsabilidad de cuidado del hogar y la reproducción generacional que llevan a cabo las mujeres, a menudo en ausencia de varones que aporten (Jackson y Pearson, 1998). Sin embargo, ha habido una *correlación* de inquietudes a favor de la reducción de la pobreza y las políticas orientadas al género (Jackson, 1996). Jackson sostiene que las desigualdades entre varones y mujeres no son causadas por la pobreza y que no es posible limitar todas las formas de desventaja a esta variable. Como lo señala la autora, algunas formas de opulencia pueden intensificar ciertos aspectos de la subordinación de género (por ejemplo, en las normas que tienen que observar ciertas mujeres de la clase media en algunas sociedades). En otras palabras, si bien es importante atender la interacción entre la pobreza y la desigualdad de género, también deben considerarse como temas separados. No hay duda que los defensores

de la igualdad de género han utilizado la agenda internacional de reducción de la pobreza y expresiones como “feminización de la pobreza” tanto para atraer la atención y los recursos para abordar las desigualdades de género como para promover los derechos de las mujeres.

Este mismo conjunto de argumentos parece ser válido al tratar de subrayar las conexiones entre género, pobreza y descentralización. Ésta última no es necesariamente la solución de la pobreza en el ámbito local sobre todo cuando es causada por reglas injustas de comercio entre los países ricos y pobres, o en casos donde la política económica está concebida en el ámbito central, divorciada de las prioridades locales, o si las localidades tienen poca voz en las decisiones nacionales. Además, aun cuando la descentralización parece tener resultados positivos en términos de prestación de servicios, es crucial observar el distinto acceso y control de los mismos que tienen los varones y las mujeres. Situar el género entre la pobreza y la descentralización es peligroso, ya que puede disfrazar desigualdades de género, y si a las soluciones a la subordinación de las mujeres se las identifica en políticas antipobreza y de descentralización, es sumamente improbable que se logre la justicia de género. Por ese motivo, para entender en qué circunstancias la descentralización puede contribuir a la justicia de género, es pertinente observar dos conceptos: la gobernanza y los derechos. Un análisis adicional de estos conceptos puede brindar ideas valiosas para identificar oportunidades de investigación en el futuro.

En torno a la gobernanza

La especialista africana Mojubaolu Okome (Okome, 2000 en Mac Lean, 2003), sostiene que los donantes poderosos

como el Banco Mundial han abogado por la descentralización como parte de un “paquete de buena gobernanza”, demostrando cómo ambos conceptos a menudo están entrelazados en las estrategias de desarrollo. Hace tiempo que existe el vocablo “gobernanza” y tiene una serie de significados y aplicaciones en distintos contextos. En su caso más simple, se refiere a la manera en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos sociales y económicos de un país. Se centra en particular en la relación entre “gobierno” y “ciudadano” (Painter, 2000). En lo que se refiere a la descentralización, la correspondencia entre “gobierno local” y “ciudadanos” parece estar en su punto más cercano (Banco Mundial, 2000). Hay dos maneras en las que se utiliza el concepto gobernanza para referirse a esta relación entre Estado y ciudadano (Beall *et al.*, 2004). La primera definición, más acotada, se relaciona a la gestión acertada para el desarrollo y tiene que ver con la administración; la segunda, más amplia, incluye también un interés en las políticas públicas democráticas y en la política democrática. En el presente artículo se utilizará la segunda definición, considerando a la gobernanza no tanto como un conjunto de funciones sino como una expresión de poder entre el Estado y la sociedad civil, entendidos como las dos caras de la misma moneda. Por ejemplo, Stoker (1998) dice que “la esencia de la gobernanza es la relación interactiva entre las fuerzas gubernamentales y no gubernamentales y al interior de las mismas”.

La expresión “buena gobernanza” alcanzó prominencia a comienzos de los años noventa y está asociada explícitamente a los discursos de políticas de los donantes para el desarrollo internacional, particularmente del Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) y del Banco Mundial. Esta expresión

se utilizó para identificar un “conjunto de ideas de políticas” que según sus proponentes (especialmente el Banco Mundial) constituían un modelo para la gestión económico-política efectiva y beneficiosa (Beall *et al.*, 2004). Pronto adquirió la categoría de ortodoxia internacional, constituyéndose en el principio orientador general para las agencias donantes importantes en la distribución de asistencia y ayuda para el desarrollo. El concepto de “buena gobernanza” ha sido muy útil para el análisis de los procesos en los países de Europa oriental que abandonaron los sistemas económicos administrados por el Estado para adoptar sistemas basados en el mercado (Archer, 1994), particularmente luego de reconocer los efectos severos que experimentó América Latina con las políticas de ajuste estructural. Así, el concepto de gobernanza está asociado tanto a la idea de hacer retroceder al Estado como a la promoción de asociaciones público-privadas. El significado apropiado de “buena gobernanza” ha sido objeto de debate debido al carácter abierto e intrínsecamente vago de su definición (Doornbos, 2001).

En la literatura general sobre este tema se identifican tres sectores centrales: el Estado, la economía de mercado y la sociedad civil. Se sugiere que hay una relación “interdependiente” entre estos sectores que, administrada debidamente, podría generar una prosperidad sustentable. Según Beall *et al.* (2004), en esencia, la “buena gobernanza” exige en primer lugar un Estado bien administrado; en segunda instancia una economía de mercado competitiva, y por último, una sociedad civil democrática. Esto es de vital importancia, porque una sociedad civil vigorosa y democrática ayuda a garantizar que ni el sistema político ni el económico sean capturados por grupos élite de intereses, distorsionándolos para atender propias necesidades en vez de atender a las del

país en general. Esto sólo puede lograrse cuando los ciudadanos de una sociedad abierta son capaces de exigir a sus instituciones, ya como votantes (sistemas políticos), ya como consumidores (sistemas económicos), ya como beneficiarios (organizaciones de la sociedad civil); la rendición de cuentas.

Tal como sucede con la descentralización, el concepto gobernanza puede entenderse en un sentido tanto técnico como político. Ambas perspectivas son utilizadas en los argumentos de quienes analizan la gobernanza, en especial la que se desarrollada en el ámbito local, como de importancia fundamental para las mujeres. Estas interpretaciones de la gobernanza también se han dispuesto en apoyo de la descentralización como ruta hacia la mejora de la equidad de género. Por ejemplo, la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA, 1998) argumentó en su artículo donde explicita su posición sobre las mujeres en el gobierno local que:

Desde un punto de vista de género, el gobierno local es el nivel de gobierno más cercano y más accesible para las mujeres.

Los gobiernos locales tradicionalmente prestan servicios utilizados por hogares individuales, tales como la energía eléctrica, la eliminación de la basura, el transporte público, agua, escuelas, clínicas de salud y otros servicios sociales. Las decisiones de los gobiernos locales por lo tanto, tienen un impacto directo en las vidas privadas de las mujeres, porque ellas son quienes tradicionalmente se encargan –en muchos países– de mantener el hogar y cuidar a la familia.

También se argumenta que las mujeres deben ser parte del sistema democrático local y tener acceso total a la estruc-

tura de toma de decisiones. Los motivos por los cuales se piensa que la política en el ámbito local es más simple para las mujeres son bien conocidos.

Evertzen (2001), manifiesta:

[...] porque los criterios de habilitación para el ámbito local son menos estrictos, y el gobierno local es el más cercano a la esfera de vida de las mujeres y más fácil de combinar con la crianza de los hijos. Puede ser el primer nivel al que pueden penetrar las mujeres y como tal puede servir de trampolín hacia la política nacional al desarrollar capacidades y adquirir experiencia. Del mismo modo, la política local puede ser más interesante para las mujeres ya que están familiarizadas con su comunidad, siendo las mayores usuarias de espacios y servicios en la comunidad local (agua, energía eléctrica, eliminación de la basura, clínicas de salud y otros servicios sociales). También participan activamente de organizaciones en su barrio y es más fácil lograr que estas organizaciones participen de la toma de decisiones políticas formales en el ámbito local.

Al igual que la descentralización, en la práctica, la gobernanza está inserta profundamente en la agenda neoliberal. Existe el riesgo de que los aspectos técnicos de la gobernanza prevalezcan sobre la connotación más política y democrática. Además, ninguno de estos dos debates aborda el género explícitamente, por lo tanto las conexiones entre la descentralización/gobernanza y la justicia de género no son automáticas ni inmediatas. En el mejor de los casos, cuando la descentralización contribuye a la buena gobernanza, no sig-

nifica necesariamente que beneficie a las mujeres. Una forma de poner los temas de género en el centro de estos debates es introducir una agenda de derechos en la gobernanza. La sección siguiente revisa temas principales de derechos humanos y derechos humanos de las mujeres.

Derechos humanos y derechos humanos de las mujeres

En relación con los derechos de las mujeres, el intento más formalizado por establecer principios de justicia de género se encuentra en el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, según sigla en inglés) de 1979, que hace de la ausencia de discriminación con base al género la medida de la justicia de género. Este enfoque podría etiquetarse como uno de “libertades negativas” –CEDAW ordena que los Estados eviten la discriminación–, no necesariamente que tomen medidas positivas para revertir los privilegios masculinos ni que ofrezcan desagravios por injusticias pasadas. La crítica más común contra CEDAW, sin embargo, es que carece de mecanismos viables para hacer cumplir normas. Sus esfuerzos iniciales, centrados en la prevención de la discriminación, se han ido modificando substantivamente con los años. Hoy, el Comité y su convención están rodeados de nuevas declaraciones y convenciones sobre los derechos humanos y de las mujeres que equivalen a una declaración internacional de derechos de la mujer, y que han llegado a constituir el denominado “régimen internacional de derechos de la mujer” (Kardam, 2004 citado en Goetz, 2003).

Como observan Beall et al. (2004), hay una diferencia importante entre los ideales incluidos en el marco interna-

cional de los derechos humanos y la realidad diaria de la gran mayoría de la población mundial. Al buscar formas más efectivas de poner en práctica los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de CEDAW en un mundo cultural y políticamente diverso con recursos limitados era importante buscar el consenso respecto a algunos temas clave de la conceptualización de los derechos humanos y de los derechos humanos de las mujeres. Un paso importante hacia esto se dio con la Declaración de Viena (1993), que afirmó la igualdad en importancia de todos los derechos humanos, declarando que eran “universales, indivisibles e interdependientes e interrelacionados”.³ Además, la Declaración manifestaba que los derechos humanos de las mujeres y de las niñas son una parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales. También reconocía que la violencia de género y todas las formas de acoso y explotación sexual, incluyendo las que surgen del prejuicio cultural y del tráfico internacional, deberían eliminarse. La existencia de los derechos humanos y de los derechos humanos de las

- 3 Estos tres principios resolvían (o por lo menos establecían un nivel muy amplio de consenso respecto a) tres debates clave sobre los derechos humanos:
- *Universales*: Destacaba que es el deber de todos los estados –independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales– fomentar y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales.
 - *Indivisibles*: Impugnaba la idea de “jerarquía” de derechos, poniéndolos a todos en pie de igualdad. Dicho de otra forma, reforzaba la idea de que los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles tenían todos el mismo valor e importancia.
 - *Interdependientes e interrelacionados*: Este principio destacaba cómo el disfrute de un derecho humano a menudo dependía de la capacidad para ejercer libremente otros derechos humanos. Y de aquí el corolario de que la negación de un grupo de derechos influye en el logro de otros.

mujeres y de las niñas establece la obligación de implementar políticas para que estas condiciones se cumplan.

Al examinar cómo los Estados podrían ser capaces de cumplir con las exigencias del marco internacional de los derechos humanos, fue necesario considerar la mejor manera en que los más pobres pudieran cumplir sus obligaciones. Los derechos –particularmente los sociales y económicos, como el suministro de educación, vivienda y salud– son onerosos. El desafío al que se enfrentaban los Estados era cómo asegurarse de que no se introdujera una jerarquía de derechos basada en la capacidad del presupuesto público para cumplir con exigencias y, en particular, que los derechos sociales y económicos no se redujeran a poco más que ideales lejanos. Dos formas de pensar en la obligación del Estado de cumplir con las exigencias de los derechos humanos han resultado útiles para abordar este desafío (Beall *et al.*, 2004).

La primera es la idea de “cumplimiento progresivo”, que significa tomar medidas deliberadas, concretas, dirigidas y apropiadas para lograr los derechos humanos. La ventaja ofrecida con este enfoque es que no diezma los tres principios discutidos anteriormente (ya que se preserva un enfoque holístico), mientras que a los Estados se les pide cuentas según normas factibles, conmensurables y cada vez mejores a la vez que se toma en cuenta la limitación de recursos (Moser y Norton, 2001).

El segundo enfoque implica pensar el cumplimiento de los derechos en términos de distintas formas de obligación del Estado, desde esta perspectiva los derechos humanos son generadores de tres tipos de obligaciones. Las mismas son la obligación de respetar (no violar mediante acciones o inacciones), proteger (tomar medidas activas, como la aprobación de leyes, defender o salvaguardar) y cumplir (prever de algu-

na forma). Con relación al “cumplimiento”, conviene dividirlo aún más en la obligación de facilitar (por ejemplo, mediante el establecimiento de marcos normativos o incentivos impositivos para alentar la inversión internacional o del sector privado y asociaciones), suministrar (servicios o programas directamente de fondos públicos), o promover (mediante la defensa y compromisos a plazos más largos y/o la búsqueda de socios con quienes trabajar para lograr metas deseadas). Moser y Norton (2001) brindan un ejemplo valioso en este sentido cuando sostienen que: “Si las políticas pueden cumplir con el derecho a la vivienda de forma más efectiva, equitativa y sustentable mediante marcos normativos apropiados (facilitación) que haciendo quebrar el presupuesto público mediante un programa de construcción, entonces esta elección de políticas no es necesariamente incompatible con un marco de derechos”. Dicho de otra forma: los derechos económicos y sociales no tienen que interpretarse como reclamos directos al presupuesto público. Tener un derecho no autoriza a exigir una asistencia del gobierno. Más bien, todo ciudadano tiene el derecho o puede apropiarse del derecho a contar con los arreglos sociales necesarios para facilitar el acceso seguro y equitativo a la libertad o recurso.

Sin embargo, según Goetz (2003), el marco basado en los derechos ha sido criticado por muchos motivos; entre ellos, por ser un instrumento del imperialismo cultural y la moral occidental (Mutua, 2002; Lewis, 1995; An-Na'im y Deng, 1990). Se lo cuestiona también por estar ligado a un enfoque republicano liberal específicamente occidental del constitucionalismo y la democracia política. Algunos críticos hasta dan a entender que forma parte de una expansión de los mercados capitalistas donde los derechos humanos son el punto de entrada de las reformas de los sistemas de gober-

nanza que están concebidos para integrar economías nacionales a un mercado global (O'Neill, 2000a). Una manera de superar este déficit es fortalecer los mecanismos de múltiple rendición de cuentas (Goetz, 2003). Así, los derechos de las mujeres ya no serían un concepto abstracto, sino derechos que ellas pueden reivindicar para sí.

Integrando la descentralización, la gobernanza y los derechos humanos

Esta sección del documento indaga cómo la descentralización, la gobernanza y los derechos humanos de las mujeres se unen conceptualmente, particularmente en relación con la justicia de género y la reducción de la pobreza. El IDRC sigue comprometido con los principios de desarrollo equitativo y reducción de la pobreza. Ya que, si bien se reconoce que la pobreza no es un indicador de la subordinación femenina, es un fenómeno profundamente troquelado por el género y un desafío urgente para el desarrollo. Sin embargo, se necesita cautela al analizar la pobreza y la justicia de género. Como Phillips (2003) memorablemente nos advierte, existe el riesgo de que “el problema de la pobreza haya suplantado al problema de la desigualdad” y las estrategias contra la desigualdad de género parecen estar en la misma bolsa de la agenda antipobreza.

Pobreza, derechos humanos y justicia de género

Durante los últimos diez años, se le ha dado cada vez más importancia a entender el carácter “multidimensional” de la pobreza (Sen, 1992, 1999) y las dimensiones de género de la misma (Kabeer, 1994, 2003). Hasta hace muy poco tiempo,

la mayoría de las definiciones de la “pobreza” se centraban sólo en el tema de la privación económica. Asimismo, las estrategias iniciales de Mujeres en el Desarrollo (WID, según sigla en inglés) se centraban en la generación de ingresos como forma de abordar la subordinación femenina (Razavi y Miller, 1995). La pobreza estaba definida en términos de tener suficientes ingresos para sobrevivir, y esta idea se limitaba, a menudo, a tener una cantidad específica de alimento. Los intentos iniciales por ampliar esta conceptualización de la pobreza pasaron por la idea de las “necesidades básicas”, enfoque que destaca que hasta el más mínimo cumplimiento de las necesidades humanas exige una gran variedad de requisitos materiales más allá de alimento o ingresos privados. En particular, se enfatizó la necesidad de que las comunidades tuvieran acceso a la salud y educación básicas y a otros servicios esenciales. Se destacó también la importancia de que los individuos tuvieran acceso a oportunidades de empleo y el derecho a participar de la vida comunitaria, especialmente en lo referente a las decisiones que afectaban su vida (Informe Sobre Desarrollo Humano, 1998).

Es el trabajo de Amartya Sen, sin embargo, el que influyó notablemente en la reconceptualización de la pobreza y del desarrollo humano al enfatizar los derechos y libertades humanas. Las ideas de Sen de “capacidades”, “oportunidades”, “derechos” y “funcionamientos” han contribuido a importantes cambios de paradigma en la forma en que entendemos la pobreza y las estrategias que mejor se utilizan para fomentar el desarrollo humano sustentable. El concepto de “funcionamiento” tiene que ver con las acciones o circunstancias que una persona pondera en su hacer o ser. Más concretamente, se refiere a las distintas cosas que puede hacer o ser una persona, tales como ser longevo, estar

sano y ser bien educado.⁴ “Capacidad” para Sen es la habilidad de una persona para realizar diferentes combinaciones o funcionamientos. Un componente central de la capacidad es la idea de elección (o falta de la misma) en tanto allí se puede apreciar si una persona vive una vida que valora. Usando este enfoque, la pobreza puede entenderse en términos de ausencia o privación de ciertas capacidades básicas para hacer esto o ser aquello. Es decir que la pobreza se refiere, desde esta perspectiva, no sólo al Estado empobrecido en el que vive una persona, sino también a la falta real de “oportunidades” (lo cual surge del Estado y de los factores que operaron en su conformación), de llevar una vida valiosa y valorada. La falta de oportunidad real es también una forma de analizar la justicia de género. Goetz (2003) amplía esta idea.

Al discutir la pertinencia de este concepto como aspecto de la justicia de género, Goetz (2003) describe cómo algunas filósofas políticas feministas han capitalizado esta idea para definir un enfoque de “capacidades mínimas” y describir principios de justicia de género. Las mismas son las condiciones económicas, sociales y hasta psicológicas mínimas en las que las mujeres podrían rechazar o renegociar los arreglos sociales en los que se encuentran (O’Neill, 2000; Nussbaum, 2000; Young, 1990). Este enfoque fue desarrollado de manera muy minuciosa por Martha Nussbaum, que adapta el enfoque de las capacidades de Sen. En su trabajo Nussbaum (2000) propone un relato normativo intercultural de capa-

4 El concepto abarca desde estados relativamente elementales (tales como el estar adecuadamente alimentado) hasta estados personales complejos (como la capacidad para participar de la vida de la comunidad y aparecer en público “sin vergüenza”).

ciudades humanas centrales y una lista de “funcionamientos” clave –un relato de principios constitucionales básicos que los gobiernos de todas las naciones deberían respetar e implementar– como mínimo esencial requerido por el respeto a la dignidad humana. Sin embargo, según Goetz (2003) ésta es una agenda ambigua, y a Nussbaum todavía le faltaría examinar la política y ponerla en práctica. Pero más allá del problema de los desafíos prácticos de implementar esta clase de agenda, particularmente dados los límites de recursos nacionales, este enfoque ha generado una serie de críticas. Phillips (2003) argumenta que el enfoque de las capacidades tiene en su centro la agenda neoliberal, ya que su atención a requisitos necesarios mínimos se aleja de los profundos desafíos de la lucha por la igualdad humana –no sólo entre hombres y mujeres, sino entre grupos sociales dentro de una nación, o entre naciones. Este alejamiento, dice ella, “encaja con un cambio casi universal en la política socialdemócrata, donde el problema de la pobreza ha suplantado al de la desigualdad y las preocupaciones por la diferencia general de ingresos le ha dado paso a la garantía de un mínimo humano” (2000). En otras palabras, el centro de atención material del enfoque de las capacidades no aborda las desigualdades más absolutas y se aleja de la igualdad de derechos básicos. Por ese motivo, aunque es importante reconocer los límites que le impone la pobreza a la vida de las mujeres, el marco teórico desarrollado aquí procura trascender el análisis de la pobreza y ampliarse más allá de las capacidades para considerar temas de agencia en particular, lo cual se explica más adelante.

Otro grupo de críticas sugiere que este enfoque de “capacidades mínimas” simplifica demasiado el proceso a través del cual los recursos en realidad se transforman en logros,

obscureciendo las dimensiones del poder. En otras palabras, este enfoque pasa por alto la manera en la que las mujeres emplean el poder para ejercer elecciones estratégicas en sus vidas.⁵ Según Kabeer (1999) las elecciones estratégicas de vida pueden pensarse en términos de tres dimensiones o momentos distintos en el proceso de cambio social: recursos (precondiciones), agencia (proceso) y logros (resultados). Lo que Sen denomina “capacidades” es la reunión de los recursos y la agencia. Los primeros, incluyen los materiales en el sentido económico más convencional, pero para Kabeer, deben definirse mucho más ampliamente para abarcar los distintos recursos humanos y sociales que mejoran la capacidad para ejercer la elección, incluyendo derechos y la apropiación de los mismos. La segunda dimensión del concepto se relaciona con la agencia, la capacidad para definir sus metas y gestionarlas. La agencia tiene que ver no sólo con la acción observable; sino que también abarca el significado, motivación y propósito que los individuos le aportan a su actividad, su sentido de agencia, o lo que las feministas han llamado “el poder interior” (Kabeer, 1994).

En secciones previas la justicia de género como resultado se definió como “acceso y control de los recursos, combinado con la agencia (la capacidad para hacer elecciones). Pero

5 Kabeer (1999) sostiene que no todas las elecciones son igual de pertinentes para la definición de poder. Algunas elecciones tienen mayor relevancia que otras en términos de sus consecuencias para la vida de la gente. Puede hacerse entonces una distinción entre elecciones de primer orden y de segundo orden en el análisis del poder. Las de primer orden son aquellas estratégicas de vida. Estas elecciones estratégicas de vida ayudan a formular otras elecciones menos trascendentes que pueden ser importantes para la calidad de la vida de uno pero no constituyen sus parámetros determinantes.

la justicia de género como *proceso* brinda un elemento adicional esencial: la rendición de cuentas” (Goetz, 2003). Por lo tanto, es posible argumentar que el aporte de Sen, que enfatiza los derechos y libertades humanas en el desarrollo, no ha llegado a abordar la justicia de género, por lo que la contribución de Keeber a la teoría de Sen pone el énfasis en la agencia. Además, al incluir mecanismos de rendición múltiple de cuentas e institucional como propone Goetz, tenemos un marco funcional que, mientras aborda la pobreza como fenómeno multidimensional, no está ajeno al fomento de la justicia de género.

Finalmente, se sostiene aquí la pertinencia de integrar una dimensión de los derechos a nuestro análisis para la región de América Latina y el Caribe. La idea de desarrollo humano, como “mejoras de las capacidades y libertades de las que disfruta el integrante de la comunidad”, tiene mucho de similar con la idea de los derechos humanos como priorización de ciertos atributos de las personas o sociales considerados esenciales para el funcionamiento adecuado de un ser humano. Sin embargo, una diferencia clave es que los derechos humanos también “representan los reclamos que tienen los individuos respecto a la conducta de [otros] y al diseño de los arreglos sociales para facilitar o conseguir esas capacidades y libertades”. Si bien el desarrollo es una “meta loable”, no “produce deberes específicos de parte” de otros de tomar medidas (Beall *et al.*, 2004).

Un enfoque del desarrollo “basado en los derechos”

En esencia, un enfoque del desarrollo basado en los derechos “integra las normas, reglas y principios del sistema internacional de derechos humanos a los planes, políticas y

procesos de desarrollo” (Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas). Según Beall *et al.* (2004), un enfoque del desarrollo basado en los derechos incluye:

Un enlace expreso con los derechos: según este enfoque, los objetivos del desarrollo se formulan en términos de derechos particulares –o sea, como derechos que se pueden hacer cumplir por ley. Mientras que esto le da peso adicional a las metas de desarrollo, también asegura que el enfoque adoptado sea amplio y no permita un “desempate” entre el proceso de desarrollo (incluyendo el crecimiento económico) y los derechos humanos (como el derecho a percibir una remuneración digna por su trabajo o a una vida libre de la violencia de género).

Un alto nivel de rendición de cuentas: el centro de atención de este enfoque es aumentar los niveles de rendición de cuentas en el proceso de desarrollo identificando a quienes tienen reivindicaciones (y sus derechos) y a los que tienen deberes correspondientes (y sus obligaciones). De esta forma, el desarrollo trasciende el terreno de la beneficencia y pasa al de la obligación. Además, ésta (como se discutió anteriormente) incluye tanto las obligaciones positivas de quienes tienen deberes (de proteger, promover y proveer) como las obligaciones negativas (abstenerse de violaciones). Este enfoque queda fortalecido aún más al tener en cuenta los deberes de todos los actores del desarrollo, de manera que no sólo el Estado sino también las organizaciones y autoridades locales, empresas privadas, donantes de asistencia e instituciones internacionales son sometidos a las mismas normas basadas en derechos. Esto coincide con el marco de rendición múltiple de cuentas de Goetz, que trasciende la relación Estado-ciudadano.

Atención explícita al empoderamiento: un enfoque del

desarrollo basado en los derechos debería centrarse en el empoderamiento más que en la asistencia social. A los ciudadanos se los considera no como beneficiarios de asistencia, sino más bien como dueños de derechos y directores del desarrollo. La atención se centra tanto en el proceso de desarrollo como en sus fines. En términos de alcanzar la justicia de género, la atención debería centrarse en el proceso (agencia).

Un alto nivel de participación: se basa en la premisa del entendimiento de que el desarrollo sólo puede lograrse con un alto nivel de participación significativa (no formal, instrumental ni ceremonial) de las comunidades afectadas. Si los beneficiarios han de encargarse genuinamente del proceso, se deberá garantizar que los grupos más pobres y marginados reciban todo el apoyo que necesiten para su participación activa. Este enfoque, por lo tanto, valora un método lento, considerado y consultivo, no puede haber arreglos rápidos ni depender de modelos importados.

Según Beall *et al.* (2004), los defensores del enfoque basado en los derechos sostienen que brinda un marco más efectivo, más sustentable y más racional para el proceso de desarrollo. El enlace expreso con los derechos, se sugiere, brinda mayor claridad normativa y detalle en el trabajo de desarrollo ya que los derechos humanos y los derechos humanos de las mujeres (en términos de metas además de como marco para el proceso) surgen de una serie de instrumentos, tratados y convenciones internacionales que suministran un conjunto de normas con autoridad en relación con los cuales pueden juzgarse los procesos y resultados.

Sin embargo, según Goetz (2003), algunas feministas evitan el lenguaje de los derechos humanos porque éste produce una trampa clásicamente liberal suministrando el

derecho pero no la oportunidad verdadera ni la capacidad para hacer elecciones (O'Neill, 2000; Nussbaum, 2000; Young, 1990). Los enfoques basados en los derechos también se han descrito como imprácticos y engañosamente fáciles de promulgar pero profundamente evasivos en cuanto a identificar los agentes obligados a satisfacer las reivindicaciones de derechos y hasta dónde debieran hacerlo (O'Neill, 2000b; Nussbaum, 2000). Las mismas filósofas feministas que defienden un marco material "habilitador" para la justicia de género argumentan que los enfoques basados en los derechos falsifican la posición de los socialmente débiles, que no están en condiciones de hacer reivindicaciones o asegurarse que los actores más poderosos cumplan con sus obligaciones. Otros señalan que el recorte absoluto de recursos en los países pobres limita la capacidad de respuesta potencial de las autoridades públicas a las reivindicaciones de derechos y diezma el principio de indivisibilidad de los derechos (Farrington, 2001). Además, a los enfoques basados en los derechos a veces se los ve como legalistas, de arriba hacia abajo y demasiado dependientes de los marcos jurídicos supranacionales, instrumentos e instituciones jurídicas formales (Seshia, 2002), en detrimento de la apreciación de las prioridades y prácticas de las personas que formulan y reivindican sus derechos en luchas por recursos o poder social. La sección siguiente examina cómo un enfoque del desarrollo basado en los derechos puede complementar y fortalecer el modelo de buena gobernanza y descentralización como punto de apoyo para promover los derechos de las mujeres.

Descentralización, “buena gobernanza” y derechos humanos de las mujeres: construyendo un marco para la justicia de género

Si la descentralización ha de ser significativa en la lucha por la justicia de género, es importante revisar tres tensiones que ya fueron identificadas en secciones anteriores.

La primera, gira en torno a la descentralización. Se argumenta que en las comunidades muy pobres con poca capacidad de generar ingresos, debilidad institucional histórica y escaso poder de negociación ciudadana, el resultado más probable son servicios descentralizados de baja calidad, la captura por parte de la élite y el clientelismo. En segundo lugar, cuando se explicó el marco de la “buena gobernanza”, se delineó el planteo de algunos críticos, quienes han argumentado que en los países con pobreza generalizada, el resultado más probable del modelo no es un círculo virtuoso de desarrollo y prosperidad, sino más bien un círculo vicioso de pobreza y mala gobernanza. En tercer lugar, con relación a los derechos, algunos críticos señalan que los recortes absolutos de recursos en los países pobres limitan la capacidad de respuesta potencial de las autoridades públicas a las reivindicaciones de derechos. En estas circunstancias, ¿qué significa desafiar la injusticia de género mediante un enfoque basado en derechos y qué función pueden cumplir en el mismo los procesos de descentralización?

Un enfoque de desarrollo basado en los derechos y los derechos de las mujeres traerían un cambio en la visión y metas del proceso. El impulso más importante ya no sería hacia un conjunto de políticas económicas (eficientes) y de políticas en el ámbito local. Extenderle a todas las mujeres las oportunidades de ser longevas y llevar vidas sanas y crea-

tivas a la vez que disfrutaran de un nivel de vida decente con libertad, dignidad, igualdad de resultados y respeto propio pasaría a ser no un resultado deseable de la prosperidad económica, sino la meta inmediata en comparación a la cual se juzgaría el éxito o fracaso de cualquier intervención; incluyendo la descentralización. Además, serían las mujeres, especialmente las mujeres desfavorecidas, las que pasarían al centro de atención. Según este enfoque, por otra parte, las metas de desarrollo (como la prestación de servicios descentralizados) se formularían no como asistencia social ni beneficencia, sino más bien como derechos que se pueden hacer cumplir por ley tanto con los que hacen reivindicaciones como con los que tienen los deberes correspondientes. Finalmente, los derechos humanos suministrarían el marco normativo para la práctica operacional en todos los ámbitos y a través de todos los sectores, garantizando así que no se establecieran elecciones ficticias entre los “derechos humanos” y las “metas de desarrollo” tales como el crecimiento económico.

Integrar al modelo de buena gobernanza y de descentralización un enfoque del desarrollo basado en los derechos también influiría en las funciones de cada uno de los tres sectores o partes entrelazadas que conforman el modelo, a saber el Estado, el mercado y la sociedad civil.

Un Estado descentralizado bien administrado

Como se analizó anteriormente, según el marco de buena gobernabilidad, la responsabilidad mayor del Estado es administrar la economía y el sistema político para asegurar la estabilidad a largo plazo y el crecimiento. Esto incluye la responsabilidad de suministrar una variedad de servicios administrativos y públicos en el ámbito local (descentralizado).

Mientras que el marco de buena gobernabilidad hace referencia (como parte de este proceso) al deber del Estado de proteger los derechos humanos y el estado de derecho, el enfoque basado en los derechos pondría esta responsabilidad en primer plano. Como se observó antes, esto no implicaría que el Estado tenga que cumplir con estas exigencias mediante la provisión directa: el compromiso con este enfoque del desarrollo no les da el derecho a los ciudadanos a asistencia gratuita del Estado. Más bien, éste tendría la responsabilidad principal de crear las condiciones para la concreción progresiva de todos los derechos, incluyendo los derechos humanos de las mujeres.

Una economía de mercado competitiva

En el modelo de buena gobernanza, la función del mercado es generar los recursos necesarios para financiar un gobierno bien administrado con buenos servicios públicos, además de nutrir una sociedad civil fuerte. Con la introducción del enfoque del desarrollo basado en los derechos, la modificación más importante sería que el énfasis ya no se orientará a crear un ambiente competitivo en el que la eficiencia y la productividad sean lo más valorado sino que se la atención focalizará en garantizar que los derechos humanos se transformen en la norma respecto a la cual se medirá la planificación, el desarrollo, la regulación y resultado de la economía. Una dimensión de género de la economía de mercado sería que el modelo incluyese la “economía del cuidado”.

Una sociedad civil democrática

La idea de que la conducta del gobierno y de la economía debería someterse a la rendición de cuentas pública es el cimiento del enfoque de la buena gobernanza. Esta posición

quedaría fortalecida considerablemente con la integración de un enfoque basado en los derechos. Los ciudadanos serían elevados a la categoría de “*reivindicadores*” –con derechos que se pueden hacer cumplir por ley contra actores identificables que tienen los deberes– en vez de ser simplemente “monitores” con derechos indirectos de juicio –a menudo también, distantes– en tanto votantes y consumidores.

Desarrollar un sentido de *apropiación de los derechos* (es necesario destacar nuevamente no tanto a la asistencia sino a los arreglos sociales necesarios para ampliar y potenciar las capacidades de todos) exigirá creatividad y apoyo considerables para trabajar con las mujeres, a fin de garantizar que sus voces se escuchen y sean obedecidas como reivindicadoras de derechos en la prestación de servicios públicos. Encontrar formas de garantizar que el gobierno y la sociedad civil no sólo se sientan responsables ante las mujeres (más que ante las élites poderosas) sino que actúen en beneficio de ellas es quizás el desafío más grande al que se enfrenta cualquier país que procure implementar una agenda de derechos humanos, descentralización y buena gobernanza –pero es también la clave para transformar el círculo vicioso de injusticia de género, pobreza y mala descentralización y gobernanza en un círculo virtuoso de desarrollo sustentable, buena gobernanza y justicia de género–.

Éste es el marco operacional en el que se argumenta que la descentralización puede tener efectos positivos para lograr la justicia de género en países con pobreza acuciante y problemas de exclusión social. Además, si se quiere que la descentralización tenga un impacto positivo en la justicia de género, debe ir mucho más allá del acceso a servicios; debería observar el proceso mediante el cual la prestación de servicios produce la igualdad de resultados para las mujeres.

Análisis de la dimensión de género en la descentralización en América Latina y el Caribe

Experiencias sectoriales de descentralización

En América Latina, como en el resto de las regiones en vías de desarrollo, la descentralización ha adquirido velocidad como estrategia apropiada para contribuir al desarrollo. Según el Banco Mundial (1999), la estructura de la gobernanza en América Latina se está transformando. En gran parte de la región esto empezó a partir de que los gobernadores y alcaldes fuesen designados a que fuesen electos. En algunos países sucedió durante el regreso al gobierno civil luego de un régimen militar, como en Argentina, Brasil y Chile. Al trasladar los recursos políticos y fiscales al ámbito municipal, los negociadores de la transición de Brasil pudieron canalizar el descontento con el centralismo militar y permitir que los militares se retiraran en orden (Hagopian y Mainwaring, 1987). En Guatemala, la descentralización fue uno de los dogmas clave de los acuerdos de paz (1996) y generó la expectativa de mayor autonomía para las comunidades indígenas. En otros países, representó la introducción de elecciones locales por primera vez en décadas, como en Venezuela y Colombia. En éste último, el instituir a alcaldes elegidos, y más tarde gobernadores provinciales, fue en parte motivado por el deseo de los dirigentes de los partidos centrales de obtener apoyo popular en zonas controladas por rebeldes. Pero también reflejaba una concesión a las viejas exigencias de autonomía regional por parte de los partidos establecidos. En México, la expansión de la democracia local ha sido más sutil. En este país, la descentralización tuvo sus orígenes en una larga serie de reformas políticas que co-

menzó con la decisión de asignar el 25% de las bancas del Congreso a los partidos opositores. Una crisis financiera posterior hizo que el partido de gobierno perdiera el control del Congreso y de varios gobiernos y alcaldías. Los partidos opositores, por lo tanto, han tendido a favorecer la descentralización, y su influencia cada vez mayor –particularmente en el Congreso– les ha permitido exigir más medidas como precio por su apoyo a leyes clave del gobierno. La descentralización también ha aparecido en forma de regionalización de responsabilidades funcionales importantes. En Colombia, México y Argentina se ha descentralizado la educación básica hacia los niveles intermedios del gobierno. La descentralización de la educación y la salud en Colombia también reflejó inquietudes por abordar temas de eficiencia y calidad. En Chile ha sido transferida, en parte, al nivel municipal. En Brasil, la red de carreteras se ha descentralizado parcialmente a favor de los gobiernos estatales. También se han producido aumentos importantes de transferencias fiscales a gobiernos subnacionales, especialmente en Brasil, México y Colombia.

Para analizar la descentralización desde una perspectiva de género dentro del contexto socioeconómico, cultural y político más amplio de América Latina y el Caribe, es importante observar por lo menos cinco de sus dimensiones:

Primero, en este continente es imposible pensar en la descentralización sin considerar las políticas de ajuste estructural (PAE). Estos programas fueron la solución promovida por las instituciones financieras internacionales, con su énfasis en liberalización económica, crecimiento impulsado por el mercado, desplazamiento del Estado y reducciones en el gasto público. Aunque estas políticas buscan solucionar problemas macroeconómicos, hay pruebas fehacientes de que han tenido efectos graves en el ámbito microeconómico,

afectando así los medios de vida de millones de personas (Elson, 1995). Las investigaciones documentaron los resultados sociales negativos de los programas de ajuste estructural de las décadas de 1980 y los 1990, que transferían costos del Estado a secciones menos poderosas de la sociedad, incluyendo a las mujeres (Afshar y Denis, 1992; Moser, 1993; Kanji, 1995). Economistas feministas, entre ellas Diane Elson (1991, 1995), han demostrado cómo las políticas de ajuste estructural y la forma en que las economías se conceptúan y miden están empapadas de prejuicio masculino, ya que se centran en la economía de los productos que tienen un valor comercial, en detrimento de la “economía del cuidado”, donde las mujeres tienen una responsabilidad predominante. La descentralización y la gobernanza han sido especialmente criticadas y acusadas de pertenecer a una agenda neoliberal cuando son argumentos de eficiencia los que apuntalan sus intervenciones. Esta agenda ha sido particularmente reacia a integrar una dimensión de género.

Sin embargo, en torno al ajuste estructural y la globalización, ha aumentado la importancia del análisis de la economía a través de una visión feminista y de género, ya que el modelo neoclásico parece tener más influencia dentro de la agenda hegemónica que durante el siglo pasado. Hay un número cada vez mayor de investigadores que apuntan a analizar modelos económicos alternativos a través de una óptica feminista. Cagatay (2002), Elson y Cagatay (1995) han cuestionado no sólo la ceguera de género en el modelo neoliberal, sino el modelo mismo, exigiendo enfoques más heterodoxos y la profundización del estudio de los enfoques económicos actuales. Una forma de interrogar la visión neoliberal es analizar las políticas macroeconómicas y en particular la política fiscal, especialmente mediante iniciativas para un presupues-

to de género (IPG). Según Budlender y Hofbauer (2003), la política fiscal desglosa el presupuesto del gobierno para ver cómo responder a las necesidades diferenciadas de las mujeres, hombres, niñas y niños y los impactos en ellos. Según Budlender (1996) las IPG pueden realizar aportes importantes en términos de equidad, igualdad, el cumplimiento de los derechos de las mujeres, eficiencia, efectividad, rendición de cuentas y transparencia. Sin embargo, hasta qué punto esto sea cierto, en particular con relación a la equidad, la igualdad y los derechos de las mujeres, depende mucho de contextos particulares, oportunidades políticas específicas y la convergencia de distintos actores. La mayor parte de la experiencia de análisis del presupuesto de género hasta la fecha ha ocurrido en el ámbito nacional, pero ha habido iniciativas en el ámbito local y hay cada vez más interés en el análisis del presupuesto para el género en el ámbito local.

Segundo, como nos advierte Molyneux (2004), para entender los significados contemporáneos dados al género en la región de América Latina y el Caribe, deben ponerse en primer plano su historia y contexto. La región ha experimentado el impacto del colonialismo español, británico, francés, holandés, estadounidense y portugués, cada uno de los cuales ha dejado su marca distintiva en los sistemas políticos y burocracias, ciudadanía y ciudadanos, en sistemas de derecho, religión, idioma, economía, particularidades demográficas y formas racializadas de exclusión. Estos conjuntos complejos de significados tienen, por supuesto, un impacto en la forma en que se asimilan las estrategias de desarrollo –incluyendo la descentralización y la gobernanza– en distintos países de América Latina y el Caribe. Por ejemplo, un estudio reciente de México (Cos-Montiel, 2005, 2010) sugiere que estos conjuntos de significados postcoloniales –las características, creencias, expectativas

de los mexicanos— están insertos en sus instituciones y a la vez éstas refuerzan las creencias, afectando inevitablemente los procesos y resultados de las políticas públicas.

Tercero, mientras que la región ha estado caracterizada por una variedad de formas de Estado, tiene una identificación histórica y constante con instituciones políticas y formas jurídicas. Molyneux (2004) afirma que por mucho tiempo los valores liberales fueron los que le dieron forma a las instituciones políticas y jurídicas de la región, las formas de ciudadanía que predominaron y, en palabras más radicales, marcaron las aspiraciones de los movimientos de reforma en sus exigencias de derechos y justicia social. Las campañas de derechos por lo tanto no se ven como imposición ajena que expresa otros valores culturales como sucede en otras partes del mundo; sino más bien, dan cuenta de una “apropiación” local considerable de los discursos de derechos en la región.

Cuarto, en términos de participación política, la región de América Latina y el Caribe tiene una larga historia de luchas de las mujeres por derechos ciudadanos que se remonta al siglo diecinueve y aun antes, y que posibilitaron grandes logros en el transcurso de las primeras décadas del siglo veinte (Molyneux, 2004). Sin embargo, a pesar de estar a la vanguardia en estos temas, parece que el activismo de las mujeres *no* se ha traducido necesariamente en resultados positivos para ellas. Esta brecha podría explicarse por los distintos contextos institucionales de la región. Sin embargo, la participación política de las mujeres, por supuesto, no se confina a instituciones políticas formales. Como hemos visto, la región de América Latina y el Caribe tiene uno de los movimientos populares femeninos mejor organizado del mundo.

Quinto, en términos de políticas de igualdad de género, a pesar de que la inclusión de la perspectiva de género en las

políticas públicas se ha adoptado ampliamente en América Latina y el Caribe, todavía es un área que no ha sido estudiada en profundidad, particularmente el papel de los mecanismos institucionales para la integración de género (Molyneux, 2004). Además, la inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas ha sido analizada principalmente como estrategia gubernamental, ignorando hasta cierto punto cómo se reproduce la desigualdad en otros ámbitos institucionales.

Finalmente, como en muchas partes del mundo, las dimensiones de género de la descentralización no se han explorado en profundidad, particularmente en el contexto del marco para la justicia de género discutido anteriormente. Además, hay poca literatura sobre el tema. Parte de la misma es muy descriptiva y gira principalmente en torno a la prestación de servicios o al acceso de las mujeres a las capas del gobierno local. Lo que llama la atención es que a pesar de que hay pocas pruebas a favor de las estrategias de descentralización, la literatura describe un panorama muy optimista; particularmente proclives son los documentos elaborados por el sistema de la ONU (Cortés, 2002; La Rosa, 2004). Por ejemplo, Cortés (2002) asegura que la descentralización implica “[...] procesos que abren nuevos senderos para la participación de grupos más amplios dentro de la sociedad civil”. Ella agrega que una perspectiva de género puede “ampliar las opciones de las mujeres en su igualdad de acceso al desarrollo, y a la vez empoderar grupos sociales”. La autora concluye que al integrar una perspectiva de género en la administración local, es posible contribuir a derribar barreras culturales y redistribuir el poder entre varones y mujeres. Este entusiasmo debería tomarse con cautela, ya que no hay pruebas suficientes que confirmen estas aseveraciones optimistas. Aunque la des-

centralización y la gobernanza local a menudo se presentan como beneficiosas para las mujeres, la realidad no es tan simple. El gobierno local es el nivel más cercano a la población general, pero las relaciones, estructuras y procesos de la gobernanza local pueden limitar tanto el espacio para la participación de las mujeres como el potencial de las políticas para abordar temas de género. Además, introducir una perspectiva de género en el dominio de las políticas dista de ser fácil, como lo confirman muchos estudios realizados en diversos países (Razavi y Miller, 1995; Beall, 1998; Hassim, 2000; Standing, 2004; Molyneux, 2004).

La sección siguiente observa cuatro sectores donde la descentralización tiene alguna dimensión de género pertinente. Estos ejemplos provienen de distintos países cuyas estrategias de descentralización ya se describieron de forma breve. Estos sectores son: en primer lugar el sector de derechos y salud sexual y reproductiva y servicios de salud. Luego el sector de participación política, el de los presupuestos de género en el ámbito local y por último el de integración de la perspectiva de género en las políticas públicas.

Descentralización de los servicios de salud sexual y reproductiva

En América Latina, muchos países han descentralizado los servicios de salud. Aunque el sector de la salud, quizás más que cualquier otro, esté orientado a las mujeres, esto no siempre se ha traducido en el abordaje de sus necesidades y derechos de salud (Beall, 1995). Las relaciones de género en la sociedad y el estereotipo en la política de la salud sesgan el acceso a la atención médica. Al sector de la salud le ha

costado bastante incorporar en el marco de las políticas, sus prácticas de investigación y su planificación y gestión de los sistemas de atención sanitaria, un enfoque que aborde simultánea y equitativamente las distintas necesidades preventivas y curativas de la salud tanto de los varones como de las mujeres. Existe el riesgo de que los varones sean ignorados por los programas preventivos y a las mujeres se les niegue la atención curativa fuera de su función reproductiva. En el sector de la salud, el proceso de descentralización ha sido principalmente una combinación de desconcentración y regionalización (Mills, 1994; Silverman, 1992; Bronfman, 1998). La sección siguiente ejemplifica cómo la descentralización ha afectado la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva en Guatemala.

Guatemala

La descentralización se ha implementado principalmente como parte de la reforma general del sector salud comenzada en 1994 (Organización Panamericana de la Salud, 1999). Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, el gobierno guatemalteco lanzó una iniciativa para aumentar la cobertura de los servicios de atención médica y llegar a poblaciones que nunca antes habían recibido apoyo en éste ámbito por parte del sector público. El Sistema Integrado de Asistencia a la Salud (SIAS) incluye un paquete mínimo de servicios además de la participación de las comunidades locales. El SIAS descentralizó las responsabilidades y recursos hacia las direcciones locales del Ministerio de salud, aumentando así la autonomía de estos organismos en la formulación e implementación de sus presupuestos asignados para la salud así como la contratación a terceros para la provisión de servicios de salud. Mediante el modelo de atención médica del SAIS, Guatemala ha ido diver-

sificando el número y tipo de servicios de atención médica. El número de organizaciones no gubernamentales y privadas que participan del modelo SIAS aumentó de 21 a 90 entre 1997 y 1999 (Mora, 2000).

En Guatemala, varios cimientos jurídicos apoyan los derechos de las mujeres a la salud reproductiva, incluyendo la Constitución; la Ley de dignificación y promoción integral de la mujer, que exigía la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres; y la mención en los Acuerdos de Paz de los derechos de las mujeres a la salud integral (aunque no se nombra la salud reproductiva específicamente). A pesar de un marco legal relativamente fuerte, el apoyo político a la salud reproductiva y a la planificación familiar durante el período de 1996 a 1999 fue, en el menor de los casos, débil. A partir de 1996, el sector público recibió la fuerte influencia de un movimiento opositor organizado contra la salud reproductiva en un momento en que el programa nacional de salud reproductiva y planificación familiar sufría una falta de liderazgo y orientación y por lo tanto era virtualmente incapaz de responder. Estas mismas fuerzas han luchado por controlar el debate público sobre temas esenciales para la salud reproductiva, tales como la sexualidad humana, impidiendo aun más el acceso de la población a la información y la educación. Como consecuencia, las políticas y programas de gobierno relacionados con los servicios de salud reproductiva y planificación familiar eran ambiguos y a menudo inexistentes. En el sistema sanitario descentralizado SIAS, los servicios de embarazo y parto constituían el único aspecto de la salud reproductiva que recibía atención y recursos. Además, la falta de participación de la sociedad civil, particularmente de las mujeres, en procesos políticos exacerbaba la apatía hacia los programas de salud reproductiva y especialmente de planificación fami-

liar (Duarte, 2000). La experiencia de Guatemala ha demostrado que un marco legal y político –según se lo define en los Acuerdos de Paz– es insuficiente para asegurar el acceso a los servicios de salud reproductiva y planificación familiar a menos que organizaciones de la comunidad y de la sociedad civil participen en su defensa.

Además, parece reflejar lo que les sucede a las comunidades indígenas en México, donde los servicios prestados se centran en la fertilidad de las mujeres. Promueven activamente ciertos métodos de control natal transitorios (pastillas, dispositivos intrauterinos e inyecciones) y permanentes (esterilización), reduciendo las opciones disponibles y sin crear un enfoque de responsabilidades compartidas entre las mujeres y los varones. Además, se les presta poca atención a las especificidades culturales de las comunidades. Por ejemplo, debido a las ideas de maternidad y embarazo determinadas por la cultura entre los grupos indígenas, en las regiones rurales de Chiapas, a menudo sólo se solicita atención obstétrica cuando el peligro es extremo. Las actitudes racistas y el escaso interés que los profesionales de la salud les prestan a las ideas indígenas sobre el cuerpo y la sexualidad tienen un papel relevante. Como consecuencia, la atención médica puede ser insensible o directamente agresiva, y a las mujeres les resulta difícil e intimidante la interacción con los profesionales de la salud (Freyermuth y Jiménez, 2000).

Descentralización política

Respecto a conseguir cargos más influyentes, en los últimos quince años se ha presenciado en la región un auge de la participación femenina en la política. Las mujeres han aumentado su presencia en las altas esferas de la toma de

decisiones, a través de partidos políticos, parlamentos y candidaturas presidenciales. Esto se vuelve evidente al analizar en concreto cuántas mujeres se han postulado al cargo de presidentas, vicepresidentas, ministras y funcionarias importantes del gobierno de sus países. Muchas han alcanzado su objetivo a través de la elección y otras han ocupado su cargo debido a circunstancias políticas particulares en sus países.

La participación de las mujeres en cargos políticos, ya designadas o elegidos, también está transformando la cara de los parlamentos, concejos municipales y gobiernos locales. Además, la proporción de mujeres en los parlamentos nacionales ha ido creciendo continuamente en los últimos años. En América Latina, entre 1997 y 2012, la proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales aumentó de 12,1 a 23,2%, según cifras de CEPAL. Esto es aun mayor que en el Reino Unido, Estados Unidos y algunos países europeos. A nivel regional, América Latina ocupa el tercer lugar detrás de los países nórdicos (con el 38,8%) y de los países europeos no nórdicos (con el 16,4%) con mayor cantidad de mujeres en puestos públicos. Sin embargo, la realidad es diferente en el ámbito local. Por ejemplo, en México, únicamente 3,6% de los municipios poseen una presidenta municipal, mientras que sólo 3 de cada 10 curules en la Cámara baja están ocupados por mujeres (INMUJERES).

Esta mejora se debe en parte a la campaña regional de cupos promovida por la Conferencia de Beijing y que constituye una de las recomendaciones de la Plataforma de Acción. La tendencia nacional hacia la promulgación de leyes de cupo en décadas recientes no tiene precedentes en la historia mundial (Htun y Jones, 2002), con su adopción por parte de más de una docena de países. Aunque en Estados Unidos el apoyo a las medidas de discriminación inversa ha ido dis-

minuyendo en años recientes, América Latina ha seguido el ejemplo del norte de Europa al adoptar leyes de cupo para mejorar la representación femenina en los parlamentos. Sin embargo, mientras que las medidas europeas son aplicadas voluntariamente por los partidos políticos, la tendencia en América Latina es transformar el requisito de cupo de género en ley. Argentina inició esta tendencia cuando en 1991 se convirtió en el primer país democrático en incluir una ley de cupo femenino en su código electoral.

Sin embargo, el objetivo de la paridad de género en los cargos de toma de decisiones para el año 2012 está lejos de haberse cumplido, particularmente en el ámbito local, donde, en promedio, las alcaldesas representan menos del 20% de las autoridades. Según Htun y Jones, las leyes de cupo en los países de la región han contribuido a fomentar la presencia femenina sólo un 5%. No obstante, en todos los países donde se han aprobado leyes de cupo, ha habido efectos derivados positivos. En Colombia, la ley establece que un mínimo del 30% de los cargos importantes en la administración pública deben estar ocupados por mujeres. En algunos países, el impacto ha sido enorme, como en Costa Rica, donde las mujeres representan el 38,6% del poder legislativo, mientras que en 1990 la proporción era de 10,5%. Los partidos políticos, las organizaciones profesionales y otras instituciones han adoptado algunos mecanismos para la discriminación positiva. Muchos países de la región⁶ ahora tienen leyes que exigen que los partidos incluyan entre un 20% y un 40% de mujeres en sus listas. En algunos países de la región

6 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela están entre los que cuentan con dichos mecanismos.

que no han aprobado esta ley, sus partidos políticos la han apoyado utilizando un sistema de cupo para las elecciones internas y al confeccionar listas para las elecciones generales. Sin embargo, los avances alcanzados a nivel local todavía se encuentran muy por debajo de los indicadores nacionales.

Iniciativas para un presupuesto de género en el ámbito local

Como consecuencia de las reformas económicas que promovieron el ajuste estructural en América Latina, los ministerios de economía de la mayoría de los países han aumentado su influencia considerablemente en el proceso de las políticas de desarrollo. Su función ya no se limita a administrar recursos y garantizar la viabilidad financiera, sino que se ha extendido al establecimiento de directivas estratégicas para el crecimiento en el medio y largo plazo (Sen, 2000). Como consecuencia, los criterios de disciplina fiscal y monetaria, junto con la reducción de la prestación de servicios sociales por parte del Estado, subordinaron la influencia de los ministerios encargados de temas sociales durante los años ochenta y buena parte de los noventa. A pesar de los esfuerzos más recientes por mejorar la política social, los criterios económicos siguen dominando el diseño de las políticas. Esto les presenta un desafío considerable a los objetivos generales relacionados con la equidad, la igualdad y los modelos de desarrollo sensibles a las necesidades e intereses de las mujeres.

La relevancia del presupuesto queda puesta de manifiesto en el ámbito local debido a la proximidad de la implementación de las políticas públicas. Sin embargo, los gobiernos subnacionales dependen en gran medida de lo que disponga el gobierno nacional. En varios países, las proyecciones de ingreso y rentas subnacionales se basan en transferencias

calculadas y detalladas por el gobierno nacional. Cuando las rentas son menores a lo esperado, generalmente son las asignaciones subnacionales las que sufren reducciones. Como la descentralización implica la regionalización de recursos y responsabilidades de cumplir una función que originalmente se le atribuía al gobierno nacional, los programas y funciones transferidas son proclives a reflejar las pautas del gobierno nacional. En consecuencia, es probable que las omisiones respecto a las necesidades e intereses de las mujeres en el ámbito nacional se repitan en los gobiernos subnacionales y locales. A la inversa, se asegura que en muchos países donde los dirigentes nacionales son conscientes de los temas de equidad de género y están comprometidos con los mismos, puede pasar que esto no se transfiera al ámbito local (Buddender *et al.*, 2002). Además, si la descentralización es una tendencia reciente, las capacidades en el ámbito subnacional en términos de prestación efectiva y eficiente de servicios por parte del gobierno local serán limitadas. La sección siguiente ejemplifica el proceso de iniciativas para un presupuesto de género en Bolivia.

Bolivia

Aprovechando las lecciones aprendidas durante las primeras investigaciones, estudios anteriores y la elaboración del documento *Los Gobiernos Locales y los Presupuestos Sensibles al Género*, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) firmó un acuerdo con el Instituto de Formación Femenina Integral –IFFI– y la Municipalidad de Cochabamba para implementar una iniciativa para un presupuesto de género en el ámbito local. La propuesta incluía un análisis inicial del presupuesto municipal considerando los intereses y necesidades de las mujeres, seguido de una campaña de de-

fensa usando los resultados de la investigación. El análisis del presupuesto municipal de Cochabamba se completó en 2004. En el ámbito nacional, se establecieron lazos con el gobierno a través del Viceministerio de la Mujer y con la sociedad civil a través de la Red Mujeres Transformando la Economía.

Cochabamba fue un buen ejemplo de un caso en el que se integró con éxito la perspectiva de género en todo el plan local de desarrollo participativo. Sin embargo, al analizar el marco institucional, se identificaron ciertas brechas. Uno de los resultados principales fue que la planificación a corto plazo (según se la realiza en la formulación de los Planes Operativos Anuales, representando la base para las asignaciones de presupuesto) generalmente es determinada por los funcionarios municipales siguiendo directivas del Ministerio de Economía. Esto se realiza sin asegurarse el ajuste a los planes participativos a largo plazo. Por lo tanto, debido a esta desconexión, todos los esfuerzos puestos en integrar la perspectiva de género al proceso participativo no significaron necesariamente una asignación de recursos para acciones a favor de la equidad de género. Esto llevó en el año 2004, a la identificación de una campaña de defensa dirigida no sólo al gobierno local de Cochabamba, sino también a las instituciones nacionales encargadas de definir dichas normas y directivas para el gasto local. El objetivo de dicha campaña fue alinear las leyes y regulaciones de equidad de género con los procesos de planificación y presupuesto nacionales. Actualmente, los defensores de las necesidades e intereses de las mujeres aplican dichos elementos para influir en las políticas nacionales contribuyendo al proceso participativo y garantizando lazos entre los planes locales de desarrollo y las asignaciones de presupuesto con miras a acciones para promover la equidad de género.

Una de las dificultades principales que enfrentó el análisis inicial de los aspectos de género en el Presupuesto Nacional fue la falta de información disponible para este tipo de investigación. Aun en el caso del rastreo de la inversión pública, para la cual sí existe una base de datos de proyectos completa, no fue posible identificar las potenciales implicaciones de las tendencias de inversión pública para las desigualdades de género. Para abordar este tema, la iniciativa de Cochabamba desarrolló un diagnóstico de base sobre la posición de las mujeres y los hombres en la región en 2004. También se introdujo un conjunto de indicadores que permite la medición tanto de los cambios en el impacto que las asignaciones de presupuesto tienen en la vida de las mujeres como en la reducción de las desigualdades de género en los años siguientes.

Integración de la perspectiva de género en las políticas públicas

Poco trabajo se ha realizado para explorar lo efectiva que ha sido la integración de la perspectiva de género en las políticas públicas en lo que se refiere a lograr la igualdad de género en América Latina y el Caribe (Molyneux, 2004). México es uno de los pocos casos en que se ha realizado un análisis tanto en el ámbito nacional como local (Cos-Montiel, 2003, 2005).

En 1996, se estableció en México el primer mecanismo institucional para la integración del género (CONMUJER, 2000). Poco después de que Vicente Fox asumiera como Presidente en diciembre de 2000, se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (Diario Oficial de la Federación, 2001). La creación de INMUJERES reflejó, por lo menos en teoría, el compromiso del país con el fortalecimiento de los

mecanismos institucionales para promover la igualdad de género e integrar esta variable de la igualdad de género dentro del poder ejecutivo, legislativo y judicial en los tres niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal) (Cunningham y Cos-Montiel, 2002). Desde la encarnación del mecanismo nacional para la integración del género en INMUJERES en el 2001 hasta el 2006, el panorama fue muy poco prometedor (Poniatowska, 2004; González, 2003; Cos-Montiel, 2003) aunque mejoró sustancialmente entre el 2006 y el 2012, sobre todo al nivel local.

Un ejemplo de esto es el Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres (FODEIMM), que tiene como objetivo apoyar a los gobiernos municipales a través de las Instancias Municipales para las Mujeres (IMM) para que incorporen la perspectiva de género a las políticas públicas, programas y acciones municipales, así como en la cultura institucional de la administración pública municipal.⁷ Este programa fue creado por el INMUJERES en 2005, y a partir del 2008, cuenta con recursos de alrededor de 70 millones de pesos y financió 450 proyectos en el último año (Maldonado, 2011).

De acuerdo a la investigación realizada por Carolina Maldonado en 2011, el INMUJERES ve a los municipios como entes fundamentales en los cuales es necesario apoyar la equidad de género, debido a que es ahí en donde se pueden hacer los cambios que afecten de manera más directa a la población. No obstante, los municipios en México siguen siendo vistos como la parte menos importante de la estructura política, y ello limita los apoyos directos a las ciudadanas y ciudadanos.

7 Reglas de Operación FODEIMM 2011.

Un problema asociado al proyecto mismo de integración de la perspectiva de género, particularmente en la estructura administrativa sumamente centralizada y vertical que caracteriza a México, es el desafío de su carácter transversal. En contraste con otros sectores como el de la educación, la salud o inclusive el de medio ambiente –donde existe más experiencia y se ha acumulado más pericia en las áreas de su competencia, han logrado más legitimidad en la agenda política y cuentan con mayores presupuestos– los mecanismos institucionales para la integración del género se enfrentan a muchos desafíos. Es un sector relativamente nuevo, con poca experiencia, al que se le está pidiendo que cumpla metas que no son responsabilidad exclusivamente suya, sino que tienen que ser atendidas también por otros ministerios. Mientras que esto ha tenido la ventaja de promover un análisis multisectorial de los intereses y necesidades de las mujeres, la coordinación de la planificación e implementación de las políticas es un proceso sumamente complicado para el cual se requieren competencias tanto políticas como técnicas (Beall, 1998). En esencia, por lo tanto, a un departamento nuevo e inexperto se le está pidiendo que cumpla una agenda políticamente polémica mediante prácticas que van en contra de la rutina y las formas de trabajo organizacional.

Agenda de investigación sobre la descentralización y los derechos de las mujeres

Panorama general

La temática general elegida por la Unidad de Género en el 2006, “Los Derechos de las Mujeres y la Ciudadanía”, buscó

encontrar un marco útil en el cual se situara este concurso para investigar de forma crítica si las reformas contemporáneas de descentralización, en la práctica, contribuían y de qué forma al cumplimiento y protección de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y/o culturales de las mujeres y de las niñas, o si por lo contrario las dificultan. Jones y Gavenata (2002) asocian el ascenso del discurso de ciudadanía con la interpretación cada vez más política de la participación en el desarrollo por un lado, y con el ascenso de la agenda de la buena gobernanza por el otro. Sin embargo, en un intento por captar el significado de la justicia de género, este documento introduce una dimensión adicional: los derechos. Las ideas de gobernanza y de los derechos han surgido en la última década como enfoque fructífero para conceptualizar la relación entre ciudadanos y gobierno (Painter, 2000; Beall *et al.*, 2005). En conjunto, las ideas de gobernanza y de los derechos tienden a presentar los temas de desarrollo situando los aspectos de justicia en un primer plano. Al adoptar un enfoque de derechos humanos y de las mujeres para el desarrollo, el objetivo final se orientaría a extender los derechos humanos a todas las personas. Por otro lado, los derechos humanos también brindan un marco normativo que regiría el proceso de desarrollo. Integrar la rendición de cuentas a este enfoque, contribuye a la idea de justicia de género como igualdad de resultados, como la desarrolló Goetz (2003).

Al integrar la gobernanza y los derechos al debate de la descentralización, es posible desarrollar la ciudadanía como la “reivindicación de derechos”, trabajando gradualmente a la vez en el cumplimiento de los mismos. Sin embargo, es necesario aclarar el concepto de ciudadanía en el contexto del concurso del IDRC: Ciudadanía entendida no simplemente como característica abstracta, sino como ciudadanía activa,

es decir, que implique participación y agencia (Molyneux, 2004). También reconoce que un programa de investigación sobre la ciudadanía necesita ser consciente de las diferentes estructuras, modalidades, grados de legitimidad e historias de los Estados presentes en América Latina y el Caribe. No obstante, también es importante observar a las instituciones como espacios que suministran una red de rutinas, símbolos o guiones que proveen modelos de comportamiento. Estas características normalmente se identifican con la cultura, pero aquí se argumenta que están insertas en las instituciones, reflejándolas. Por lo tanto, la cultura juega un papel importante en la explicación de por qué las instituciones no traducen los derechos en prácticas y no tienen efecto en la ciudadanía. Como argumenta Goetz (2003):

“En el ámbito ‘cultural’, el prejuicio masculino presente en las actitudes de los jueces y abogados, que produce audiencias poco compasivas y hasta punitivas, y el prejuicio masculino en la fuerza policial, que protege a los delincuentes sexuales y diezma los argumentos que tratan de establecer las mujeres, equivale a un motivo importante por el cual el sistema judicial no les sirve a las mujeres como institución efectiva para la rendición de cuentas. Estos prejuicios producen prácticas virtualmente institucionalizadas que desestiman el testimonio de las mujeres víctimas de agresiones sexuales o las someten a exposiciones humillantes de sus historias sexuales en el tribunal”.

En el contexto de la descentralización, estas ideas expandidas de ciudadanía asumen manifestaciones muy concretas en el ámbito local. Como hemos visto, se identifica cada vez

más a la localidad como espacio clave para la política y el desarrollo. En los regímenes descentralizados y en vías de descentralización, y en especial en casos que implican algún grado de regionalización política, los gobiernos locales se convierten en el ámbito más próximo para participar del Estado, como administradores o mediadores clave del desarrollo local, y como nivel del Estado con responsabilidad directa de prestar servicios básicos y administrar recursos locales (Mac Lean, 2003). No obstante, no es necesariamente beneficioso para las mujeres. Al explorar cómo la descentralización está posibilitando que ellas tengan mejor acceso a los recursos, participen activamente y creen y ejerzan la agencia, podemos preguntarnos cómo la descentralización contribuye a la justicia de género y define las experiencias de las mujeres como ciudadanas locales.

En América Latina, como punto de partida, no estaba muy claro cómo la descentralización estaba o no contribuyendo a fomentar la justicia de género y los derechos de ciudadanía de las mujeres. Los casos de derechos sexuales y salud reproductiva ejemplifican este problema. Como se analizó anteriormente, en la mayor parte de la región, se han descentralizado los servicios de salud. No obstante, hay una serie de inquietudes en torno a la efectividad con que esto se ha hecho. Primero, se piensa en las mujeres en su función reproductiva, ignorando otras dimensiones de la atención curativa. Segundo, puede argumentarse que ha habido un uso instrumental de las mujeres para lograr metas más amplias de desarrollo, tales como disminuir la tasa de natalidad. Tercero, los servicios sanitarios descentralizados no necesariamente se acercan más a la gente, sino que siguen reproduciendo un prejuicio institucional/cultural, como lo demuestra el ejemplo de México, donde las mujeres indígenas no se sienten

respetadas por los trabajadores y las trabajadoras de la salud. Cuarto, a la vez ha sido evidente el menor progreso en la campaña por los derechos sexuales y reproductivos, un tema que ha tropezado con una resistencia considerable en gran parte de América Latina y el Caribe. La campaña regional actual para fomentar la Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos ha tenido que enfrentar a gobiernos conservadores y la Iglesia Católica, obteniendo ésta última algo de apoyo en temas específicos de políticas de parte de la administración Bush.

Siguiendo nuestro marco, es posible argumentar que existe una brecha para que las mujeres pasen de ser receptoras pasivas de derechos a reivindicarlos activamente, convirtiéndose así en ciudadanas activas. Una cosa es tener acceso a servicios de salud descentralizados como receptoras pasivas y otra muy distinta es utilizar estos servicios como reivindicadoras de derechos reproductivos y sexuales. Como se explicó antes, es sumamente improbable que se produzca esta transición sin acompañamiento de la agencia. Gran parte de las investigaciones sobre la descentralización política en el ámbito local han tratado el tema de la mayor participación femenina en las municipalidades o en organismos elegidos localmente. No obstante, aunque algunas pruebas señalan el efecto positivo en las políticas debido a esta mayor participación, también es probable que las mujeres respondan a intereses políticos, más que de género, esto podría ser así particularmente en América Latina. Por lo tanto, es esencial la participación política paralela más allá de estos ámbitos formales. Sin embargo, esta actividad política ha sido encapsulada en la categoría amplia de la sociedad civil y sus organizaciones y esto lanza críticas sobre la cuestión de representatividad. Las ONG de mujeres

varían mucho y por lo tanto aun las que aseguran representar a las mujeres pueden no hacerlo o pueden hacerlo según clases sociales. Mientras que los grupos de mujeres de clase media han podido poner en movimiento su agencia, como se ha probado ampliamente en Conferencias Internacionales como la de Beijing, Beijing+5 y Beijing+10, la verdad es que los grupos populares de mujeres –que están en el otro extremo del espectro–, no han sido tan efectivas y enfrentan mayores dificultades cuando tratan de poner en movimiento su agencia para trascender las causas locales. Aunque se publicita ampliamente el éxito que han tenido las mujeres de bajos ingresos en América Latina y el Caribe en organizarse, lo han hecho en torno a necesidades prácticas en sus funciones reproductivas. En otras palabras, lo han hecho en su calidad de poder exigir servicios más que de reivindicar derechos. En un sistema muy rígido de clases y etnias, es posible argumentar que este patrón también se ha institucionalizado en el sector de la sociedad civil. Las mujeres pobres pueden exigir servicios (necesidades prácticas) mientras que las de clase media son las que reivindican sus derechos (intereses estratégicos), a veces en nombre de mujeres pobres, aun cuando los verdaderos beneficios no siempre se filtren hacia abajo.

Principios generales para diseñar proyectos de investigación

Los cuatro primeros principios surgieron del llamado anterior a concurso de investigaciones (Mac Lean, 2003), mientras que el quinto estuvo dirigido a contribuir a la especificidad de América Latina. No fueron temas de investigación específicos, sino más bien recomendaciones sobre temas

transversales y enfoques a considerarse en el diseño de proyectos de desarrollo.

- 1) *Como punto de partida, enfatizaron el acceso de las mujeres a servicios y recursos:* De acuerdo con Mac Lean (2003), las primeras investigaciones destacaron la importancia de enfocar los trabajos a desarrollarse sobre las dimensiones de género de la descentralización desde el punto de vista de las necesidades prácticas de las mujeres y en particular, en términos de su acceso a servicios y recursos en el ámbito local. Sin embargo, dado el contexto de América Latina de acceso relativamente amplio a servicios como los de salud y educación, el concurso actual fue más allá del simple acceso como lo demuestra el capítulo sobre Paraguay en este volumen. Aunque es importante el mejor acceso a los servicios o prestación de servicios, está lejos de ser lo que necesitan las mujeres en términos de lograr la justicia de género. De forma similar, el caso del acceso a los servicios de salud –en particular la reproductiva y sexual– sugiere que aun cuando puede existir el acceso formal o aprobado por el Estado (*de jure*), existen múltiples formas de prejuicio de género (cultural, religioso, étnico) que levantan barreras de facto.
- 2) *Consideraron casos que faciliten el análisis comparativo:* Como se observó antes, hay una diversidad enorme de procesos y contextos presentes en las reformas de descentralización. Para facilitar el análisis comparativo con base en la investigación, fue necesario que ésta les prestara atención a los arreglos institucionales específicos que caracterizan a los sistemas descentralizados bajo estudio y a los contextos políticos, históricos y culturales de cada

país. Otra forma de facilitar el análisis comparativo fue limitar la investigación a los casos que comparten ciertas características básicas como lo muestra la investigación sobre El Salvador y Honduras.

- 3) *Se integró la investigación empírica con el análisis teórico:* En el concurso se destacó la necesidad de ir más allá de las “ideas convencionales” de descentralización que promueven las instituciones de desarrollo. Enfatizaron que la investigación sobre las dimensiones de género de la descentralización ofrece una oportunidad para el trabajo creativo a la hora de reconceptualizar Estados, instituciones y la gobernanza desde una perspectiva de género y de etnia como lo demuestra la investigación sobre Bolivia.
- 4) *Se tomaron en cuenta arreglos fiscales y temas presupuestales:* La literatura sobre la descentralización, confirmó que la financiación de los sistemas descentralizados es crucial. Por más genuinamente participativa que sea la gobernanza local, si el gobierno en este nivel carece de los recursos económicos para financiar sus mandatos, la participación no será efectiva.
- 5) *Se reconoció la importancia de la asociación con grupos y organizaciones de mujeres.* En este concurso se puso atención a asociaciones con grupos de mujeres, como queda ejemplificado en la investigación sobre cinco municipios en Ecuador.

Temas y preguntas prometedoras para la investigación

Los siguientes temas y preguntas de investigación que acompañaron la convocatoria al concurso surgieron de las consultas y el estudio de iniciativas que se realizaron como

parte de los ejercicios anteriores y actuales de determinación de alcance, así como de un análisis de los temas que aparecieron en el examen de la literatura específica. Aunque los mismos reflejan los temas que se citaron con mayor frecuencia, van más allá y procuran llenar los vacíos.

Debería observarse que aunque las sugerencias de temas de investigación se presentaron por separado, existía superposición entre los mismos, y era posible y hasta deseable, diseñar investigaciones que consideraran dos o todos los temas juntos. Finalmente, es importante destacar que como la descentralización en última instancia guarda estrecha relación con lo que sucede en el ámbito local, las preguntas de investigación más pertinentes surgieron de este nivel. Algunos de los interrogantes de investigación del concurso anterior siguen siendo pertinentes y oportunos y se han incluido en este documento. Las preguntas identificadas más adelante, por lo tanto, son bastante generales y poco exhaustivas.

Acceso de las mujeres a los servicios y recursos en los sistemas descentralizados

El acceso y control de las mujeres (y/o de las niñas) respecto a los recursos públicos y el acceso a los servicios de salud y educación y a otros servicios públicos como el de agua, saneamiento, extensión agrícola, créditos del Estado, etc. Resulta de gran interés indagar cómo las reformas de descentralización, en casos concretos, definen el acceso y control según el género en relación con los servicios y recursos para el desarrollo. Las preguntas de investigación pudieron incluir:

- ¿Las distintas formas de prestación de servicio, incluyendo los servicios privados de salud, satisfacen las necesidades

de las mujeres en cuanto a la salud? ¿Satisfacen las necesidades de los varones en cuanto a la salud?

- ¿Se incluyen las necesidades e intereses de las mujeres en el diseño de servicios descentralizados de salud (o de educación o de otro tipo) en el ámbito nacional y subnacional?
- ¿Las mujeres están en desventaja a la hora de acceder a recursos naturales locales en los sistemas descentralizados? Si es así, ¿cómo y por qué?
- ¿La descentralización de la administración de escuelas hace más accesible y apropiada la educación para las niñas? ¿y para los niños?
- ¿Los procesos participativos de planificación y elaboración de presupuestos producen asignaciones de recursos que tomen en cuenta las necesidades y derechos de las mujeres? ¿Quién tiene participación en los ámbitos de toma de decisiones relacionados con la salud, la educación y/u otros servicios?
- Cuando la responsabilidad de la prestación de servicios se comparte entre el nivel local y otros niveles de gobierno, ¿en cuál de ellos se tratan los asuntos de género con mayor efectividad?
- ¿Los funcionarios locales encargados de los servicios descentralizados tienen acceso a la información pertinente desglosada por género? ¿Qué información necesitan para diseñar servicios que cumplan los derechos de las mujeres y cómo pueden conseguirla?
- ¿Qué tipos de recursos y procesos han tenido éxito en la garantía del cumplimiento progresivo de los derechos de las mujeres a servicios específicos en los sistemas descentralizados?

Participación política de las mujeres en el ámbito local

Ya existe un corpus de investigación y experiencia documentada respecto a la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe, pero se necesita investigación que considere las condiciones e impacto que tiene en las políticas dicha participación en el ámbito descentralizado. También se necesita investigación orientada a la acción que se centre en lo que se requiere en el ámbito local para facilitar el acceso de las mujeres a los cargos (el derecho a ser elegidas) en el contexto descentralizado, además de un diseño local de políticas que funcione para proteger los derechos de las mujeres. Las preguntas de investigación pudieron incluir:

- ¿Qué factores influyen en el acceso de las mujeres a la participación en instituciones políticas formales en el ámbito local? ¿Cómo las han afectado las medidas de descentralización?
- ¿Cuál es la experiencia con distintos tipos de sistemas formales e informales de cupo en distintos casos? ¿Qué factores condicionan la efectividad de las mujeres elegidas mediante sistemas de cupo femenino?
- ¿Qué representatividad tienen los funcionarios elegidos en el ámbito local en términos de sexo, clase, edad, religión, etnia, nivel de educación, etc.?
- ¿Qué efecto tiene en los resultados de las políticas, en la asignación de recursos y en el proceso y estilo político la presencia (o ausencia) de mujeres en el gobierno local?
- ¿A qué temas se dedican las mujeres elegidas en el ámbito local? ¿reflejan éstos las necesidades e intereses de las mujeres locales y/o de otras habitantes del distrito electoral? En un contexto descentralizado, ¿cómo se relacionan

los intereses locales con los intereses nacionales/internacionales?

- ¿Qué capacitación, información, experiencia y apoyo necesitan las defensoras de los derechos de las mujeres en el gobierno local para ser más efectivas? Los funcionarios y burócratas elegidos en el gobierno local ¿tienen acceso a la información que necesitan para abocarse a las políticas y programación que respondan a los temas de género? ¿Cómo está abordando la descentralización las necesidades locales de capacitación e información?
- ¿Hay ejemplos positivos de estrategias y herramientas para fomentar los derechos de las mujeres de los que podamos aprender?

La descentralización y los mecanismos para las mujeres

¿Qué sucede con las agencias, direcciones o ministerios nacionales de las mujeres en los procesos de descentralización? Un tema afín es cómo les va a las políticas y a los programas nacionales de género orientados al cumplimiento y protección de los derechos de las mujeres en los sistemas descentralizados: ¿qué impacto tienen las prioridades locales en la equidad horizontal? Las preguntas de investigación pudieron incluir:

- ¿Qué nivel de gobierno tiene la responsabilidad de asegurarse que los compromisos internacionales con los derechos de las mujeres se implementen en el ámbito local en los sistemas descentralizados? ¿Quién hace el seguimiento de tal implementación? ¿Cuáles con los mecanismos de rendición de cuentas?
- ¿Hay mecanismos locales para las políticas y programas para las mujeres y los temas locales de género? ¿Hay re-

cursos financieros, humanos y políticos disponibles para apoyarlos? ¿Cómo se relacionan con las instituciones nacionales? ¿Qué autonomía tienen?

- ¿Cómo se integraron los temas y compromisos de género con los derechos de las mujeres en el diseño de los diferentes componentes (políticos, fiscales, administrativos, etc.) de las reformas de descentralización?
- ¿Están enteradas las mujeres –particularmente las pobres y marginadas por otras razones– y sus organizaciones en la sociedad civil en el ámbito local de los compromisos, instituciones, políticas y programas nacionales relacionados con los derechos de las mujeres?

Rendición de cuentas

Se asegura que la rendición de cuentas es el elemento crucial en la descentralización acertada. A la vez, se la considera un elemento esencial para lograr la justicia de género. Por lo tanto, un tema central para explorar es hasta dónde los servicios o estructuras políticas descentralizadas les rinden cuentas a las mujeres. Es importante cuestionar la naturaleza de género de los mecanismos y procesos de rendición de cuentas asociados con la descentralización. Estos son algunos ejemplos de preguntas de investigación:

- Cuando la responsabilidad de prestar servicios se comparte entre el gobierno local y otros niveles de gobierno, ¿qué nivel rinde cuentas? ¿de qué aspecto rinde cuentas?
- ¿Los entes descentralizados han puesto en práctica mecanismos de rendición de cuentas? ¿Estas organizaciones sólo le rinden cuentas a los que están más arriba en la jerarquía organizacional? ¿Hay mecanismos de rendición de cuentas hacia abajo de los funcionarios públicos a los ciudadanos

y a la sociedad civil? ¿Hay rendición específica de cuentas a los grupos de la sociedad civil dedicados a los temas de género y, en última instancia, a las mujeres mismas?

- ¿Las mujeres desfavorecidas están conscientes de la existencia de mecanismos de rendición de cuentas? ¿Cuáles son los mecanismos formales e informales para que las autoridades rindan cuentas de su actuación? ¿Las mujeres desfavorecidas se consideran con derecho a pedir a las autoridades que rindan cuenta de los servicios que prestan? ¿O las mujeres desfavorecidas se ven como receptoras desempoderadas de la caridad del gobierno?
- ¿Los mecanismos institucionales para la integración del género en el ámbito descentralizado les rinden cuenta a los grupos de mujeres y a las ciudadanas? ¿Cuáles son los mecanismos a través de los cuales rinden cuenta? ¿Los mecanismos institucionales para la integración del género sólo les rinden cuenta a ciertos grupos de mujeres y a otros no?
- ¿A quién le rinden cuenta los grupos de mujeres? ¿A los donantes, a otros grupos, a los habitantes de su distrito electoral? ¿Tienen mecanismos de rendición de cuentas hacia abajo? ¿Las mujeres comunes acceden a los servicios prestados por ONG como receptoras pasivas o participan de los mismos de forma activa?

Reivindicación de derechos

Una de las críticas principales contra los marcos de derechos es que hacerlos cumplir presenta muchos desafíos. Sin embargo, una forma de ejercer la ciudadanía activa es pasar de ser receptoras pasivas de derechos a apropiárselos y reivindicarlos. América Latina, como nos sugieren muchos autores, es una región donde el lenguaje de los derechos se

ha adoptado ampliamente. Sin embargo, la verdad es que para la mayoría de la gente, particularmente los más desfavorecidos, el idioma de los derechos sigue estando más allá del terreno de sus vidas diarias. Las siguientes son ejemplos de preguntas de investigación:

- ¿Cuánto saben las mujeres de sus derechos en el ámbito local? ¿Cuál es la efectividad de las campañas con las mujeres más desfavorecidas? ¿Esas mujeres están conscientes de sus derechos? ¿Se sienten dueñas de esos derechos? ¿Cómo se aplican estas preguntas al nivel local?
- ¿Las mujeres se sienten dueñas de sus derechos? En el ámbito descentralizado, ¿tienen mecanismos institucionales de apoyo para reivindicarlos realmente? ¿Cómo se pueden fortalecer estos mecanismos?
- ¿Las mujeres (u hombres) que se enfrentan a múltiples limitaciones específicas de género (por ejemplo, por su orientación sexual) tienen que vencer limitaciones adicionales para reivindicar derechos múltiples? ¿Hay una ley de compensaciones en la reivindicación de derechos múltiples?

Conclusiones

El gobierno local es la capa del gobierno más cercana a la sociedad civil y, como tal, realmente ofrece oportunidades para las mujeres organizadas en este ámbito. Sin embargo, el que el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil estén ubicados juntos en el ámbito local puede producir resultados ambiguos, reteniendo los que tienen el poder actualmente el acceso a recursos y a la toma de decisiones,

a expensas del fomento de la participación de las mujeres. Los hallazgos de las cuatro investigaciones presentadas en este volumen confirman que en su momento el programa de Derechos de las Mujeres del IDRC pudo hacer un aporte valioso a los conocimientos, las políticas y la defensa de la Justicia de Género, los Derechos de Ciudadanía de las Mujeres y la Descentralización en América Latina y el Caribe. Este documento intentó delinear una serie de temas clave de la descentralización que son particularmente pertinentes desde una perspectiva de género, y señaló una serie de enfoques y temas prometedores para la investigación que quedaron plasmados en los trabajos que se llevaron a cabo en Bolivia, Ecuador, Honduras, Paraguay y El Salvador y que brindaron nueva evidencia empírica.

Finalmente, anticipando un poco lo que vendrá en los capítulos siguientes, algunos de los hallazgos de la investigación⁸ en el área de descentralización democrática muestran que en Ecuador, en cuatro municipalidades pequeñas que manejan partidos indígenas y de centro izquierda que propugnan una democracia participativa local, se encontró que las mujeres habían realizado avances significativos, ocupaban puestos y aseguraban su participación en la planificación local. El caso de Ecuador ilustra lo que se puede lograr cuando llega al poder un partido político abierto a la equidad de género. Pero en el pueblo de Nabón, donde hay varias mujeres concejales y una alcaldesa, la concejal Magali Quezada dijo a las investigadoras que ella y otras mujeres al tratar con hombres tenían que “subir la voz y soportar sus chistes, y que ellos se resistían a que hubiera una mujer a cargo”.

En El Salvador y Honduras, la presión de las agrupacio-

8 IDRC, 2008.

nes de mujeres en cientos de municipalidades ha llevado a la creación de oficinas dedicadas al género que administran proyectos para mujeres, se preocupan de asuntos de género o trabajan en temas como la violencia doméstica. Pero las organizaciones nacionales de mujeres en gran medida ignoraban que existía esta actividad a nivel de las bases. Cuando el equipo del proyecto presentó al liderazgo feminista un mapa que mostraba dónde las mujeres de las localidades defendían y promovían activamente los temas de género, su reacción fue: “¡No teníamos idea!”.

En cuanto al tema de la descentralización administrativa, las investigadoras en Paraguay también notaron el alcance limitado de la influencia de los usuarios en las reformas de descentralización de salud. Estas reformas les daban a ciertos gobiernos locales la responsabilidad de diseñar y manejar programas en algunas áreas, en coordinación con clínicas y consejos comunitarios de salud. Aunque las mujeres y otros grupos podían expresar sus prioridades en los consejos, no tenían la opción de aportar sus ideas al modelo de recuperación de costos determinado centralmente. Los prestadores de servicios de salud no tenían otra opción para financiar sus servicios que las cuotas de recuperación, con la consiguiente carga onerosa sobre las mujeres pobres. En Ecuador los obstáculos que enfrentaban las mujeres tenían que ver con discriminación racial y de clase. En la municipalidad de Cayambe, los investigadores se enteraron de que los intentos por establecer grupos de usuarios locales para un programa de salud materna fallaron “porque los doctores y enfermeras rechazaron la participación de mujeres indígenas y rurales, aduciendo que necesitaban capacitación profesional para poder participar”.

Reflejando la cultura de género a nivel local el equipo de

Bolivia, país pluricultural donde 35 diferentes culturas indígenas componen el 71% de la población total, descubrieron que si bien las reformas de descentralización en Bolivia reconocen autoridades y prácticas culturales tradicionales, la perspectiva de los pueblos indígenas en materias hídricas no se reflejan en el diseño y seguimiento de los proyectos locales de irrigación. Las opiniones de la gente de la localidad difieren en cuanto a los derechos al agua y a los recursos, con enfoques individuales o comunales, pero el diseño de los proyectos asume que nada más existen los derechos individuales al agua. Las investigadoras informaron que “se usan sin distinción manuales idénticos de operación, mantenimiento y reglamentación en sistemas de irrigación diferentes”, lo que socava las prácticas comunales y excluye a familias más pobres y a aquellas donde las mujeres son la cabeza del hogar. El marco de derechos individuales también se vincula con una visión estándar de relaciones de género que no corresponde a las tradiciones comunales. Los técnicos de proyectos a menudo no entienden el papel real de las mujeres en la comunidad y la familia y por ende no recopilan información sobre las necesidades específicas de estas.

La principal lección que podemos desprender de este recuento es que, para beneficiar y dotar de poder a la mujer, el diseño de la descentralización debe tomar en cuenta sus necesidades y situaciones específicas. Los burócratas y los que toman decisiones a nivel nacional o local, así como las organizaciones de la sociedad civil, se deben comprometer a asegurar que la mujer desempeñe un papel activo en los sistemas descentralizados y que los servicios y recursos manejados localmente fomenten la equidad de género.

Bibliografía

- Afshar, H y C . Denis, (eds.) (1992) *Women and adjustment policies in the Third World*. Londres: Macmillan.
- An-Na'im, A. A. y D. Francis. (1990) *Women's Human rights in Africa: Cross-Cultural Perspectives*. Washington: D.C. Brookings Institution Press.
- Archer, R. (1994) *Markets and Good Governance. Governance, Democracy and Conditionality*. Oxford: A Clayton, INTRAC.
- Banco Mundial [World Bank] (1998) *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington, DC.
- Banco Mundial [World Bank] (1997) *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- Banco Mundial [World Bank] (1999). *World Development Report 1999: Knowledge for Development*. Washington, DC.
- Banco Mundial [World Bank](2000). *Entering the 21st Century World Development Report 1999/2000*. Washington, DC.
- Beall, J. (1995) "Social Security and Social Networks among the Urban Poor un Pakistan", *Habitat International*, 19(4), 427-45.
- Beall, J. (1998) "Trickle Down or Rising Tide? Lessons on Mainstreaming Gender Policy from Colombia and South Africa", *Social Policy and Administration* 32, nro. 5, pp. 513-535.
- Beall, J. (2005) *Decentralizing Government and Centralizing Gender in Southern Africa: Lessons from the South Africa*

- Experience*. UNRISD Ponencia (United Nations Research Institute for Social Development), nro. 8.
- Beall, J. y A. Todes (2004) "Gender and integrated area development projects: Lessons from Cato manor". *Cities* (Institute of Development Studies) 35, no. 4, pp. 43-50.
- Blair, H. (2000) "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries". *World Development* 28, 1, 21-39.
- Bardhan, P. y Mookherjee, D. (1999) *Relative Capture of Local and National Governments: An Essay in the Political Economy of Decentralization*. Papeles de trabajo, Departamento de Economía. Berkeley: University of California.
- Budlender, D. (ed.)(1996) *The Women's Budget*. Ciudad Del Cabo: Idasa.
- Budlender, D. *et. al.* (2002) *Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender-Responsive Budgets*. The Commonwealth Secretariat.
- Çagatay, N. (2002) *Fiscal Policies from a Feminist Perspective: Beyond Gender-sensitive Budgets*. Ponencia presentada en la Reunión de AWID en Guadalajara, México.
- CEDAW (1979) *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, Naciones Unidas.
- Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER) (2000) *Programa nacional de la mujer, alianza para la igualdad 1995-2000: realizaciones y retos*. México: Informe de la Secretaría de Gobierno.
- Conyers, D. (1983) "Decentralization: The Latest Fashion in Development Administration?", en *Public Administration and Development*, Vol. 3, pp. 97-109.

- Cortés, P. (2002) *Descentralización y desarrollo local en América latina: ¿Nuevas alternativas para la equidad de género?* Documento de Referencia, Trigésima cuarta reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cos-Montiel, F. (2003) "The Empress' New Clothes: Lessons from Gender Mainstreaming in México". *Debate Feminista* 14, pp. 211-260.
- Cos-Montiel, F. (2005) "Institutionalising Equality: How to put gender issues at the centre" en N. Kabeer (ed), *Reversing the gaze: global perspectives on Nordic approaches to gender equality*. Estocolmo: EGDI.
- Cos-Montiel, F. (2010) *The policy and politics of gender mainstreaming in Mexico. Field, Capital and Habitus*. London School of Economics, en prensa.
- Crook, R. y J. Manor (2000). "Democratic Decentralization." Operations Evaluation Department Working Paper. Banco Mundial, Washington D.C.
- Crook, R. C. y A. Sturla Sverrisson. (2001) "Decentralisation: Not necessarily always a good thing?" *ID21 Research Highlight*.
Disponible en <http://www.id21.org/society/S8brc1g1.html>
- Cunningham, W. y Cos-Montiel, F. (2002) "Crossroads of Gender and Culture: Impediments to Economic Development in Oaxaca, Chiapas, and Guerrero" en M. Giugale (ed), *A Development Agenda for the South of Mexico*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Doornbos, M. (2001) "Good Governance: The rise and decline of a policy metaphor" *Journal of Development Studies* 37(6).

- Douglass, M. y J. Friedmann (1998) *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. Chichester: John Wiley and Sons.
- Duarte, T. (2000) *Women's Participation in the Policymaking Process for Reproductive Health in Guatemala*. Ponencia presentada en la Women's Network to Build Peace durante POLICY Participation Conference, Washington, DC.
- Elson, D. (1991) "Male Bias in Macro-Economics", en Nelson, D (1991) *Male Bias in the Development Process*, Manchester: University Press.
- Elson, D. (1995) "Gender awareness in modeling structural Adjustment", en *World Development* 23, no. 11, 1995, pp. 1851-1868.
- Elson, D. y Catagay, N. "Special Issue; Gender, Adjustment and Macroeconomics" en *World Development*, vol. 23, no. 11.
- Evertzen, A. (2001) *Gender and Local Governance*. Ámsterdam: SNV – Netherlands Development Organisation.
Disponible en http://www.kit.nl/gcg/assets/images/Gender_and_Local_Governance.doc
- Faguet, J. P. (2004) "Does Decentralisation Increase Government Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia", en *Journal of Public Economics*. Vol. 88, pp. 867-893.
- Farrington, J. (2001) "Sustainable livelihoods, rights and the new architecture of aid", en *Natural Resources Perspectives* 69 (ODI).
- Freyermuth, G. y Jiménez, V. (2000) "Retos, realidades y acciones en torno a la muerte materna en los Altos de Chiapas. De las Preparatorias de El Cairo hasta Beijing", en

G. Espinosa (ed.), *Compromisos y Realidades de la Salud Reproductiva en México*, México: UAM-Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población.

Gaventa, J. y C. Valderrama (1999) *Participation, Citizenship and Local Governance*. Trabajo preparado para el Taller de refuerzo de la participación en la gobernanza local, Sussex: Institute of Development Studies.

Goetz, A. M. (1997) *Getting Institutions Right for Women*, Londres: Zed Books.

Goetz, A. M. (2003) *No Shortcuts to Power: African Women in Politics and Policy-Making*, Londres: Zed Books.

Hagopian, F., y S. Mainwaring (1987) "Democracy in Brazil: Prospects and Problems". *World Policy Journal* IV, pp. 485-514.

Hassim, Sh. (2000) *Engendering the political agenda: The role of the state, women's organization and the international community*, República Dominicana: INSTRAW.

Hofbauer Balmori, H. (2003) *Gender and Budgets. Overview Report*. BRIDGE (development - gender), Institute of Development Studies , University of Sussex.

IULA. (1998) *Women in Local Government*. La Haya: IULA.

Jackson, C. (1996) "Rescuing gender from the poverty trap", en *World Development*, Vol 24 No 3: 489-504.

Jackson, C., y R. Pearson. (1998) *Feminist visions of development: Gender Analysis and Policy*. Nueva York: Routledge.

Jones, E. y J. Gaventa (2002) "Concepts of Citizenship: A Review", en *IDS Development Bibliography* 19.

Jordan, R. y D. Simioni (Comp.)(1998) *Ciudades intermedias*

de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana. Santiago de Chile: CEPAL / Ministero degli Affari Esteri - Cooperazione Italiana.

Kabeer, N. (1994) *Reversed realities: Gender hierarchies in development thought*. Londres-Nueva York: Verso.

Kabeer, N. (2000) "Social exclusion, poverty and discrimination: towards an analytical framework", en *IDS Bulletin*, 31(4).

Kabeer, N. (2003) *Mainstreaming gender equality in poverty eradication and the Millennium Development Goals: Handbook for Policy makers*. Londres: Commonwealth Secretariat.

Kanji, N. (1995) "Gender, Poverty and Economic Adjustment in Harare, Zimbabwe", en *Environment and Urbanization*, 7:1.

Kanji, N. (2003) *Mind the Gap: Mainstreaming gender and participation in development*. Londres: International Institute for Environment and Development (IIED).

Kardam, N. (2004) *Global Women's Human Rights Norms and Local Practices: The Turkish Experience*. Hampshire: Ashgate.

Lamas, M. (2005) *Personal Communication*, mimeo.

La Rosa, L. (2004) *Descentralización del sistema de salud: una oportunidad para el empoderamiento de las mujeres y la transversalización de la perspectiva de equidad de género*. Washington D. C.: Organización Panamericana de la Salud.

Lewis, H. (1995) "Between Irua and Female Genital Mutilation: Feminist Rights Discourse and the Cultural Divide". *Harvard Human Rights Journal* 8, nro. 1.

- MacLean, M. (2003) *Developing a Research Agenda on the Gender Dimensions of Decentralization*. Trabajo presentado para el concurso IDRC 2003 Gender Unit Research.
- Maldonado, C., (2011) *Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres* (FODEIMM) del Instituto Nacional de las Mujeres de México. En prensa.
- Manor, J. (1999) *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Molyneaux, M. (2004) "The Chimera of Success." *Institute of Development Studies Bulletin* 35, nro. 4, pp. 112-116.
- Mora, V. (2000) *The Environment for Participatory and Decentralized Health Policy Formulation in Guatemala*. Ponencia del SEGEPLAN en POLICY Participation Conference, Washington, DC.
- Moser, R.(1993) *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*, Nueva York y Londres: Routledge.
- Moser, R. y L. Norton (2001) *To Claim Our Right: Livelihood security, human rights and sustainable development*. Londres: Overseas Development Institute.
- Mutua, M (2002) *Human Rights: A Political and Cultural Critique*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Nussbaum, M. (2000) "Women's Capabilities and Social Justice" en *Journal of Human Development*, Vol.1, Nro. 2.
- Okome, M. O. (2000). "Women, the State, and the Travails of Decentralizing the Nigerian Federation.", en *West Africa Review* 2, 1.
Disponible en www.westaficareview.com/war/vol2.1/okome.html

- O'Neill, O (2000) "Justice, Gender and International Boundaries", en O'Neill, *Bounds of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Osmani, S.R. (2000) *Participatory Governance, People's Empowerment and Poverty Reduction*. Conference Paper Series #7. UNDP/SEPED.
- Ostrom, E., L. Schroeder y S. Wynne (1993) *Institutional Incentives and Sustainable Development*. Boulder, CO: Westview Press.
- Painter, M. (2002) "Making Sense of Good Governance' Public Administration and Policy", en *Hong Kong and Asia-Pacific Journal* 11(2): 77-100.
- Phillips, A. (2000) "Equality, pluralism, universality: current concerns in normative theory", en *British journal of politics and international relations* 2, nro. 2, pp. 237-255.
- Phillips, A. (2003) "Recognition and the struggle for political voice", en Hobson, B. (ed.) *Recognition struggles and social movements: contested identities*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 263-273.
- Razavi, S., y C. Miller. (1995) *From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse*. Ponencia nro. 1 para la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, Ginebra: UNRISD.
- Reilly, Ch. A. (Ed.) (1995) *New Paths to Democratic Development in Latin America: The Rise of NGO-Municipal Collaboration*. Boulder: Lynne Reinner.
- Ribot, J. C. (2002) *African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability*. Programa Democracia, Gobernanza y Derechos Humanos – Ponencia Nro. 8. UNRISD/IDRC.

- Rondinelli, D, G. Shabir Cheema y J. R. Nellis (1983) *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. World Bank Staff Working Paper nro. 581, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Rondinelli, D., J. McCullough y R. W. Johnson. (1989) "Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political-Economy Framework", en *Development and Change*, Vol. 20, pp. 57-87.
- Rondinelli, D. (2002) "What Is Decentralization?", en *Decentralization Briefing Notes*. Banco Mundial. Disponible en www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/Topic01_BN1.pdf
- Samoff, J. (1990) "Decentralization: The Politics of Interventionism", en *Development and Change*, Vol. 21, pp. 513-530.
- Sen, A. (1992) *Inequality Reexamined*. Boston: Harvard University Press.
- Sen, A. (1999) *Development as Freedom*. Nueva York: Knopf.
- Sen, A (2000) *Freedom, Rationality, and Social Choice: The Arrow Lectures and Other Essays*. Oxford: Oxford University Press.
- Seshia, Sh. (2002) "Plant Variety Protection and Farmers' Rights: Law Making and the Cultivation of Varietal Control", en *Economic and Political Weekly* 37, nro. 27.
- Schuurman, F. J. (1997) "The Decentralisation Discourse: Post-Fordist Paradigm or Neo-liberal Cul-de-Sac?", en *European Journal of Development Research*, Vol. 9, nro. 1, pp. 150-166.
- Slater, D. (1989) "Territorial Power and the Peripheral State: The Issue of Decentralization", en *Development and Change*, Vol. 20, pp. 501-531.

- Standing, H. (2004) "Gender, Myth and Fable: The Perils of Mainstreaming in Sector Bureaucracies", en *Repositioning Feminisms in Development, IDS Bulletin*, Vol. 35, Nro. 4.
- Stoker, G. (1998) "Public-private partnerships and urban governance", en Basingstoke, P. J. *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience* Nueva York: Macmillan
- Smith, B.C. (1985) *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. Londres: George Allen y Unwin.
- Work, R. (1999) *The Role of Participation and Partnership in Decentralised Governance: A Brief Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Country Case Studies on Service Delivery for the Poor*. Nueva York: UNDP.
- Work, R. (2002) *Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development*. Ponencia presentada en la 2da. Conferencia Internacional sobre Descentralización y Federalismo, Manila.
- Young, I. M. (1990) *Justice and the Politics of Difference* Princeton: Princeton University Press.

Derechos colectivos de agua y equidad de género en el Estado Plurinacional de Bolivia¹

*Marina Arratia Jiménez y
Zulema Gutiérrez Pérez*

Introducción

La investigación “La tensión entre derechos colectivos e individuales y relaciones de género en un contexto de diversidad cultural. Efectos del proceso de descentralización en el caso boliviano” fue realizada entre 2006-2008 en el marco de la iniciativa “Descentralización y derechos humanos de las mujeres en América latina” promovida por IDRC-Canadá en coordinación con el Área Género, Sociedad y Políticas, FLACSO, Argentina. Este trabajo se propuso explorar las concepciones locales de derechos de agua en los sistemas de riego en una diversidad de contextos culturales y analizar los efectos en hombres y mujeres de las políticas y programas implementados para la seguridad hídrica. A partir de los hallazgos se ofrecen recomendaciones para la elaboración de políticas de intervención en riego con un enfoque intercultural y de género. Cabe señalar que durante la realización de este estudio tuvieron lugar in-

1 Cochabamba, Estado Plurinacional de Bolivia, 2010.

tensos debates en torno a las propuestas de descentralización y la gestión de los recursos naturales.²

En este artículo se describen y se analizan las acciones (nos referimos a los procesos de intervención o implementación de proyectos de riego) que se llevaron a cabo en los sistemas de riego, los derechos de agua existentes en diferentes contextos culturales y los efectos de ambos sobre la equidad de género. Se partió de una exploración a nivel local de las cosmovisiones sobre el agua, la concepción de los derechos de agua, las formas organizativas, las estrategias familiares para la adquisición de estos derechos y la participación de las mujeres en este proceso. El estudio concluyó en 2008, poco antes de que Evo Morales finalizara su primer período de gobierno y se avizorara su reelección como presidente del Estado Plurinacional de Bolivia.³

Describimos y analizamos las diversas construcciones locales sobre derechos de agua en un escenario de diversidad cultural y evidenciamos cómo los distintos procesos de intervención repercuten de manera diferente en las relaciones de género.

- 2 Los resultados de la investigación fueron publicados como “Derechos Colectivos de Agua y Relaciones de Género en Escenarios de Diversidad Cultural”. Editado con el apoyo de IDRC, GTZ y Cooperación Alemana en Bolivia. Cochabamba, 2009.
- 3 Luego de dos décadas de gobiernos neoliberales, en 2006 –coincidentemente con los inicios del estudio que expone este artículo– asumía por primera vez la presidencia del país Evo Morales, un líder indígena aymará, con el apoyo de movimientos sociales campesinos, sectores urbanos y las organizaciones indígenas integrantes del Movimiento al Socialismo (MAS). Al igual que en otros países de América Latina durante la última década, en el Estado Plurinacional de Bolivia emergieron y se fortalecieron nuevas organizaciones y movimientos indígenas que tuvieron un rol protagónico y decisivo en el proceso de cambio de Bolivia.

Dada la importancia del contexto sociopolítico dentro del cual se desarrolló esta investigación, cabe señalar algunas de sus características fundamentales. Entre las condiciones que permitieron la emergencia del actual Estado Plurinacional, se destacan las Leyes de Participación Popular (LPP, Ley 1551) y de Descentralización Administrativa (LDA, Ley 1654), promulgadas en 1994 y 1995, respectivamente. La primera reconoce, promueve y consolida el proceso de participación popular que articuló a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas en la vida política y económica del país. Se instauró el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas del área rural y de las juntas vecinales en el ámbito urbano, tal como las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), dotándolas de atribuciones para la toma de decisiones del gasto público local, y la fiscalización y control de las acciones.

Ambas normativas fueron el resultado de un amplio y prolongado debate sobre el rumbo que debía seguir el proceso de descentralización en Bolivia. Algunos sectores sostenían las virtudes del modelo municipalista como el más adecuado para acercar Estado y sociedad civil; otras, por el contrario, reivindicaban un enfoque estructuralista, argumentando que el “municipalismo” provocaría una polarización con el consecuente debilitamiento del rol de los niveles nacional, intermedio o medio (provincia, departamento o región) y el fraccionamiento del territorio sobre la base cantonal (De la Fuente, 2000). La principal crítica a ambos enfoques fue la invisibilización de la diversidad cultural; en este sentido, Regalsky (2004) plantea que el proceso de descentralización no pudo generar estructuras de gobierno autodeterminadas y legítimas que respondieran a las demandas y reivindicaciones de la sociedad plural boliviana.

La investigación

Puntualizaciones sobre el contexto

El descontento de la población indígena respecto de una nación “única” conformada por “blancos y mestizos ciudadanos” se convirtió en un reclamo público hacia finales de la década de 1960. Estos sectores de la población interpelaron al Estado y a las estructuras coloniales de dominación, y expresaron el sentimiento de sentirse “extranjeros en su propio país” (Patzí, 1999), y plantearon el reconocimiento de Bolivia como una nación pluri y multicultural, y, por lo tanto, la necesidad de reformar el Estado. Este período de fuertes manifestaciones e irrupción de los movimientos sociales⁴ coincidió con otras movilizaciones y redes de carácter internacional surgidas al influjo, o en contra, del proceso de globalización. Las demandas por los derechos colectivos de los pueblos indígenas y las reivindicaciones por la equidad de género convirtieron a estos sectores en un componente del deba-

4 “La capacidad organizativa de algunos movimientos sociales se sustenta en una larga tradición sindical, uno de cuyos referentes es la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB); ligada a esta tradición emerge el movimiento indígena a mediados de los años ochenta, que cuestionó la legitimidad del sindicato campesino como forma organizativa, salieron al rescate de formas tradicionales de organización que crearon nuevas entidades como el Consejo Nacional de Ayllus y Markas de Qollasuyo (CONAMAQ); así como otras con sello identitario propio y modalidades específicas —centrales y coordinadoras— que representan a más de 30 pueblos indígenas, entre las que sobresale la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB)” (Mayorga, 2007). Otros sectores fundamentales de apoyo al actual gobierno fueron el movimiento cocalero conformado por las federaciones campesinas del trópico cochabambino, los cooperativistas mineros y la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Bartolina Sisa

te sobre la democracia y el desarrollo en los organismos internacionales.⁵

En respuesta a esas demandas históricas, el gobierno de Evo Morales convocó en 2007 a una Asamblea Constituyente con representantes de las organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, movimientos indígenas, campesinos y de mujeres para la refundación de Bolivia. La mayoría de las propuestas presentadas, que fueron sustentadas en criterios étnico-culturales, plantearon una reterritorialización y la creación de nuevas regiones y/o comunidades lingüísticas. Estos movimientos locales abogaron, fundamentalmente, por la autodeterminación –entendida como la capacidad de dirigirse a sí mismos y como parte del proceso de “descolonización”⁶– y una nueva configuración institucional y política basada en las autonomías regionales indígenas, municipales y/o departamentales. De esta manera, un sector de la sociedad boliviana comenzó a percibirse desde pautas identitarias que se desplazaron de las posiciones de clase hacia las de pertenencia étnica y regional. Se priorizaron los derechos colectivos por sobre los individuales,⁷ modificando con ello el concepto de

5 El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y los acuerdos por los derechos de las mujeres forman parte de los repertorios de acción de los movimientos sociales locales actuales (Mayorga, 2007).

6 La descolonización se utiliza como emblema de liberación del colonialismo y neocolonialismo vigente durante siglos en el Estado Plurinacional de Bolivia. El actual gobierno ha tenido el mérito de posicionar dicho tema como política pública. La descolonización implica desarrollar políticas de potenciamiento cultural local, dirigidas al conjunto de la sociedad boliviana y no sólo al sector indígena rural, difundiendo principios de libertad y valores que fortalezcan la identidad local o étnica y la identidad nacional. Estos procesos conllevan el reconocimiento y la valoración positiva de lo propio y lo foráneo, incluyendo el reconocimiento del principio básico del respeto a la diversidad (Gutiérrez, 2007).

7 Las propuestas indigenistas, como era de esperar, no fueron coincidentes con las visiones e intereses de otros sectores de la población (no indígenas, empresarios, la-

“ciudadanía”, a la vez que se propuso una redefinición territorial del poder político u “originario”, basado en usos y costumbres, y derecho consuetudinario (Mayorga, 2007).

En relación con la gestión de los recursos hídricos, durante el proceso de elaboración de la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), los principales temas que tuvieron consenso fueron: la concepción del agua como recurso natural, estratégico, vital, finito, vulnerable, social y cultural; el acceso bajo los principios de solidaridad, equidad, reciprocidad, complementariedad, sostenibilidad; el agua como derecho humano; la no privatización de este recurso y sus servicios (prohibiendo la mercantilización, comercialización, exportación y tratados comerciales internacionales); la priorización de su uso para la vida, la salud, las personas, la naturaleza y la alimentación. Todos estos puntos fueron integrados a la Nueva Constitución.

En este marco, la discusión sobre la propiedad y el dominio del agua fue el tema de mayor debate y disenso. Algunas organizaciones sostuvieron que debía pertenecer al Estado (Nacional, Plurinacional, Unitario, Social, Comunitario), otras a los pueblos y comunidades indígenas campesinas y originarias. Finalmente, primó la autoridad del Estado⁸ sobre ese bien colectivo.

tifundistas, organizaciones urbanas y juventudes). Así, la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) elaborada por el MAS fue rechazada por algunos sectores de la población de “Media Luna” con eje en la provincia de Santa Cruz, y los movimientos autonomistas departamentales cobraron más fuerza; cuatro departamentos hicieron consultas públicas y pretendieron aprobar sus estatutos autonómicos.

8 En la retórica del gobierno, el Estado integral debe estar basado en una correspondencia entre la sociedad civil, los ciudadanos, las regiones, las clases sociales, los pueblos indígenas y su representación política estatal, y orientado a garantizar la igualdad y la redistribución de la riqueza social, la autonomía y la soberanía nacional.

Todo lo antedicho adquiere sentido dentro de la Nueva Constitución que consagra la filosofía del “Vivir Bien”, propone un nuevo paradigma de “desarrollo” y bienestar centrado en una relación amable y respetuosa con la naturaleza. A partir de allí, el Estado reconoce y protege los derechos colectivos y todas las formas de gestión de agua existentes en las diversas culturas. Sin embargo, para las autonomías indígenas originarias campesinas este reconocimiento trae implícita la idea de propiedad de los recursos naturales, pues obliga a las comunidades a delimitar sus territorios y así sentirse dueños exclusivos de todo aquello que está dentro de ellos. Dicho de otro modo, las comunidades tienen varios tipos de competencias sobre la gestión del agua, pero no sobre la propiedad de las fuentes. No obstante, persiste una tensión por la cual las organizaciones intentan tomar posesión y reclamar su propiedad exclusiva (lagunas, ríos, vertientes, etc.). En verdad, la concepción de derecho de agua sancionada en la normativa es incompatible con el reconocimiento del pluralismo legal o con los usos y costumbres ancestrales. En este contexto de construcción de una nueva institucionalidad y de formulación de políticas más pluralistas, uno de los principales desafíos es el reconocimiento de los diferentes niveles de autonomía de las comunidades y, en particular, el ejercicio de los derechos colectivos sobre los recursos naturales, entre ellos el agua.

En cuanto a los sistemas de riego, en el marco de la Ley de Descentralización Administrativa (LDA, 1995), y la Ley de Participación Popular (LPP, 1994) se definieron, oportunamente, las competencias de los municipios y prefecturas respecto a la inversión en proyectos de riego, en franco incremento desde aquel momento, produciendo una mejora en su infraestructura y un mayor impulso al desarrollo de este servicio. Complementariamente, la participación social en los sistemas

de riego es un tema crucial, ya que la inversión en la construcción de obras crea derechos de agua y de infraestructura, lo cual tiene implicancias en las relaciones que se establecen entre hombres y mujeres respecto de los derechos de agua.

Uno de los hallazgos importantes de este estudio radica en develar la diversidad de concepciones culturales de derechos colectivos de agua, en los que existe un entramado complejo de relaciones de clase, etnia y género. Aunque, también se pone en evidencia que los proyectos de riego, promovidos por políticas de desarrollo en el marco de la descentralización, refuerzan los derechos individuales.

Puntualizaciones sobre el marco conceptual

Para la elección del enfoque conceptual se ha tomado en cuenta un debate vigente en las ciencias sociales y, en particular, en los estudios de género de especial importancia para el estudio de fenómenos como los que hemos analizado. Nos referimos a una tendencia de las culturas subalternas a adaptar (y en el mejor de los casos adoptar) a las realidades locales los conceptos y metodologías elaborados por los centros productores de conocimiento “legitimados”, usualmente ubicados en los países centrales (Galindo, 2005). Detrás de esta posición podemos vislumbrar la influencia de la impronta colonial. En tensión con lo anterior, se percibe también una actitud de rechazo frente a todo lo que viene de afuera, la creencia de que sólo por el hecho de haber sido elaborado en otras latitudes ese conocimiento no es válido para la lectura de nuestras realidades.

Por nuestra parte, estimamos que es necesario desarrollar una cultura de producción de conocimiento propio sin descartar los aportes universales (Galindo, 2005). Y, siguiendo a

Bourdieu (1977), es fundamental construir teorías desde la práctica, asumiendo que las vivencias y experiencias son una fuente válida de producción de información y sabiduría (De Zutter, 1997). Nos encontramos ante un desafío importante en el plano epistemológico y teórico: llevar a cabo un proceso de descolonización de los sistemas de conocimiento hegemónicos que históricamente se han atribuido la potestad de nominar e interpretar la realidad desde una racionalidad única. Según Saavedra (2009), se está delineando un descentramiento epistemológico por el cual la producción de conocimiento ya no responde al tradicional patrón eurocéntrico. Al mismo tiempo, emergen nuevas perspectivas teóricas desde y a partir de las “epistemologías del Sur”, que están produciendo nociones muy interesantes sobre las experiencias y valores de los pueblos históricamente subalternos.

El planteamiento de esta investigación y los análisis de los casos que describiremos más adelante, están orientados a avanzar en esta dirección dentro de un campo específico: las relaciones de género en el marco del acceso y uso del agua.

Diversidad cultural e interculturalidad en los sistemas de riego

La mayoría de los estudios sobre riego campesino han centrado su atención, principalmente, en las comunidades andinas, invisibilizando a las minorías étnicas de regantes y otros sectores de la población. Si bien la mayoría de esos sistemas se encuentran en la región occidental y están bajo autogestión campesina, es de destacar que no todas las comunidades de regantes forman parte de la cultura andina, también existe agricultura regada en territorios ocupados por otras culturas (como la Guaraní, Chapaca, Camba, Chaqueña, por ejemplo),

y en diversas poblaciones que se autodefinen no indígenas. De igual manera, algunos sistemas de riego constituyen verdaderos espacios multiculturales, ya que son zonas receptoras de migrantes en las que conviven familias de diferentes culturas y estratos sociales (campesinos, hacendados, empresarios, patronos, peones, arrendatarios, partidarios, entre otros).

Al tomar en cuenta los debates acerca de la necesidad de realizar análisis más contextualizados y locales sobre la situación y los derechos de las mujeres (Molyneux, 2006), el enfoque de diversidad cultural resultó relevante para el estudio porque permitió visualizar otras zonas no tradicionales de riego y diferenciar cada uno de los sistemas en su singularidad. También se identificaron escenarios multiculturales donde conviven personas y grupos de diverso origen étnico con diferentes cosmovisiones sobre el agua, y concepciones y prácticas sobre los “derechos de agua”, en los que se desarrollan actividades productivas y usos del recurso, según intereses y formas de relación.

Al mismo tiempo, fue necesario recurrir al concepto de interculturalidad para observar esta relación, el tipo de diálogo que se establece, la comprensión y el respeto entre sujetos diferentes. Ello supone el reconocimiento de la diversidad cultural y de un/a “otro/a” diferente (López, 1999), y da cuenta del carácter dinámico y abierto de las culturas. El enfoque relacional de la interculturalidad (Barth, 1969) puso en tela de juicio la visión estática y cerrada de las culturas que sostuvo la antropología tradicional, argumentando que los grupos étnicos se encuentran en permanente movilidad y contacto con otras comunidades culturales.⁹

9 Según Medina (1999), la noción de interculturalidad apela también a la capacidad de relacionamiento y a las actitudes de las personas o grupos

A su vez, la dinámica intercultural, según Bonfil (1987), introduce el concepto de “control cultural” para explicar la relación entre lo propio y lo ajeno. Por ejemplo, el arraigo a las normas tradicionales y resistencia a los cambios, el acomodo y adopción de nuevas pautas culturales y, también, la aceptación (y apropiación) de pautas ajenas. La aplicación del enfoque intercultural en la gestión de los recursos naturales y, en particular, los derechos de agua, implicaría el respeto a las cambiantes cosmovisiones y prácticas sobre el agua y a las formas de definirlos y ejercerlos en las culturas.¹⁰

Género e interculturalidad

La noción de género en la que se basa nuestro estudio alude a los atributos y oportunidades que las sociedades asignan a hombres y mujeres, y a las relaciones entre ambos. Dichos atributos, oportunidades y relaciones son construcciones sociales que se adquieren a través del proceso de socialización; razón por la cual son modificables históricamente. El género forma parte de un entretejido social más complejo e interactúa con la condición socioeconómica, la etnia, la edad e incluso el estado civil (Siles y Soares, 2003). Desde nuestra perspectiva, los intentos por definir desde una posición individual si la mujer accede, o no, a los recursos naturales y si tiene, o no, poder de decisión sobre la gestión en el ámbito familiar y colectivo, no han favorecido

humanos de una cultura con referencia a otro grupo, a sus miembros, rasgos y productos culturales.

10 El respeto es un aspecto central de la noción de interculturalidad y se refiere a la alteridad, es decir, la aceptación al modo de ser del “otro”. A partir del enfoque intercultural se pretende criticar la mirada etnocéntrica y sobre todo eurocéntrica que invisibiliza o desvaloriza otras cosmovisiones.

el desarrollo de análisis que tomen en cuenta las relaciones de género en la gestión de los recursos naturales, entre ellos el agua (Boelens y Zwarteveen, 2001). Si bien se menciona que el género es una construcción sociohistórica y cultural, con frecuencia las categorías con las que se analiza la relación entre hombres y mujeres es monocultural. Por ejemplo, el uso de la noción del “individuo autónomo” no es aplicable a todas las culturas y modos de gestión colectiva de los recursos naturales, como advierten Gutiérrez (1997) y Gerbrandy y Hoogendam (1998). Asimismo, el paradigma “mujer y medio ambiente”, que tuvo su origen en la década de 1980, consideró a la mujer individual como centro de las políticas de género, presuponiéndose que como actora se encontraba marginada de la “toma de decisiones” sobre la disposición de los recursos (Tiban, 2004). En la década siguiente, el enfoque de “género y desarrollo humano”, si bien contempló las relaciones entre varones y mujeres, sostuvo una visión de la naturaleza como objeto de explotación inagotable que garantizaría el “desarrollo humano”. Sin embargo, esta mirada instrumental no es compartida por todas las culturas (Tiban, 2004). Actualmente, el paradigma del “ecofeminismo” (Puleo, 2002) presenta una visión holística que asume conceptualmente a varones y mujeres como parte de la misma naturaleza, aunque mantiene la valoración de la individuación de las mujeres.

Desde nuestro punto de vista, sin negar la existencia de identidades individuales, se señalan diferentes connotaciones en este aspecto según las culturas. De allí que sea necesario destacar cómo las identidades colectivas son percibidas en las culturas locales. Un ejemplo de ello es el “derecho colectivo” de agua, noción no antropocéntrica, pues abarca también derechos de la naturaleza. De manera similar, la construcción

cultural de familia no siempre se constriñe a la familia nuclear.

Esta situación¹¹ llevó a algunos autores a redefinir las fronteras teóricas de género (Poulson, 1997) dinamizadas por los nuevos espacios de encuentro intercultural. Por su parte, Arnold (1997) sostiene que es necesaria una nueva epistemología intercultural de género, que permita explorar otras construcciones identitarias en permanente cambio. Una mayor indagación de las formas organizativas, del sistema de autoridades y de las construcciones culturales de lo femenino y lo masculino puede ofrecer respuestas alternativas al supuesto de que todas las sociedades están necesariamente estructuradas sobre la base del poder masculino. Arnold afirma que en las culturas andinas lo masculino no aparece como dominante, al contrario, sus características presentan una fuerte feminización.¹² Esta pauta social se relaciona con la naturaleza y, por lo tanto, genera vínculos de mayor equilibrio.

Para concluir, destacamos que las relaciones de género están estrechamente ligadas a las de clase y etnia, presentan rasgos particulares en cada contexto, no son estáticas, cambian por efecto de su dinámica interna y también debido al intercambio entre culturas. En algunos casos, ciertas pautas culturales distintas a las originarias de una comunidad pueden enriquecer la convivencia armónica entre hombres y mujeres, pero también afectar negativamente las relaciones horizontales de género. Un ejemplo de ello es la manera en

11 Se emplean categorías dicotómicas y excluyentes. Por ejemplo, se intenta definir si el derecho de agua pertenece exclusivamente al hombre o a la mujer.

12 Poulson (1997) hace una crítica a la visión antropocéntrica de las identidades de género, en las que explora cómo la relación íntima con la naturaleza influye en dichas identidades.

que algunas intervenciones técnicas de políticas o programas en riego estudiadas introdujeron conceptos como la masculinización de la mano de obra en contextos en los que el trabajo es colectivo y solidario con las mujeres en situación de desventaja.

En nuestra opinión, la filosofía del “Vivir Bien”, base de la Nueva Constitución Política del Estado, es una oportunidad para debatir la visión antropocéntrica y eurocéntrica del género y la equidad,¹³ y, consecuentemente, estimular una relectura de las relaciones de género en las comunidades campesinas y pueblos indígenas a partir de sus propias categorías y/o patrones de vida y de bienestar. Como hemos dicho, la desigualdad de género no tiene una sola causa, y por ello no puede interpretarse de manera aislada de las otras desigualdades estructurales. Asimismo, la variedad geográfica, socioeconómica, lingüística, religiosa y étnica de Bolivia acoge diversas cosmovisiones sobre la naturaleza que moldean las formas colectivas de acceso y uso del agua, y tienen incidencia en las formas de relación entre mujeres y varones.

Los derechos de agua

Los derechos del agua son un tema central en la gestión del agua de los sistemas de riego. Según algunos enfoques, el agua es uno de los recursos de propiedad comunal en la

13 Las teorías dominantes se enfocan en la búsqueda de la “equidad”, sin profundizar en las distintas miradas subjetivas desde donde se define (Lauréale, 1998). La equidad es un concepto eminentemente relacional, alude a las relaciones particulares entre grupos sociales y entre personas, por lo tanto, no es un concepto que puede ser generalizado, a priori, a todos los contextos, sino que requiere ser analizado a la luz de situaciones concretas (Boelens, 1998).

zona andina, lo cual conlleva atribuciones y obligaciones del grupo de integrantes de este colectivo. Según Ostrom (2000) el agua debe responder a un régimen de propiedad exclusiva, ya que la concepción de lo común corre el riesgo de que el grupo “incluya o excluya” a otros integrantes. Según Bromley (1992), la propiedad consiste en “un reclamo al beneficio (o ingreso) de un flujo [...]. No es un objeto sino más bien una relación social que define la propiedad titular con respecto a algo de valor (el flujo benéfico) contra los demás”.¹⁴

Asimismo, ejerce una importante influencia en los estudios el enfoque de empoderamiento, que alude al “control” y al “poder”, a la “exclusión” y a la “resistencia”. Los derechos de propiedad asumen un reflejo de las relaciones de poder prevalecientes en la comunidad.

En contraste con estos marcos conceptuales, que pretenden su aplicación sin distinción en una gran diversidad de culturas, existen otros enfoques que cuestionan la noción de “derecho propietario del agua” como categoría universal. Al respecto, Vachon y Coll (1995) señalan: “Tengamos en cuenta que la palabra “derecho” no existe como tal en las culturas autóctonas tradicionales (inuit, amerindias, hindú), más aún, en su concepción del mundo, estas culturas no se plantean ni tan solo la posibilidad de que el ser humano pueda tener derechos, puesto que lo que prima es un sentimiento y una

14 Esta definición de propiedad es adoptada por Gerbrandy y Hoogendam (1998) para acuñar un concepto de derecho de agua en sistemas de riego colectivos bajo gestión campesina en los Andes. Sostienen que el derecho de agua sería “un reclamo autorizado sobre el flujo benéfico de una fuente de agua”, (Gerbrandy y Hoogendam, 1998). En esta misma línea Beccar, Boelens y Hoogendam (2001) señalan que la “demanda autorizada del agua —o una parte— incluye ciertos privilegios, restricciones, obligaciones y sanciones, entre los cuales un elemento clave es el poder para tomar decisiones acerca de la gestión del agua.

responsabilidad de agradecimiento y de solidaridad cósmica”.

A finales de la década de 1990, a través de varias investigaciones sobre gestión de agua realizadas en los sistemas de riego en los ayllus de Oruro, se demostró que en el imaginario de las campesinas y los campesinos no estaba presente la noción de derecho de agua; de hecho, las prácticas comunitarias consistían en la distribución de agua sin turnos de riego. La entrega se definía según la necesidad de los cultivos, nominada como “derecho de la chacra”. Asimismo, cuando se evidenció que en algunos sistemas de riego no había personas excluidas en el uso del agua y que era suficiente ser habitante de la comunidad para regar, se definió como “derecho de hecho”.¹⁵ Posteriormente, esta modalidad de uso fue denominada “derecho natural” (Gutiérrez, 2007). Según este concepto, el agua:

- Es parte de la naturaleza viva, conforme a la cosmovisión agrocéntrica.
- Está disponible para todos los seres vivos que forman parte de la naturaleza sin exclusión alguna.
- Su uso responde a las necesidades naturales de cada ser vivo, entre ellos la naturaleza y los cultivos.
- Su uso es inherente a la condición de ser comunario/a que cultiva la tierra.

Esta noción de “derecho natural” no está basada ni en la apropiación ni en la enajenación del agua que forma parte del entorno natural o que yace en la naturaleza; es decir, no separa a las personas (varones y mujeres) de la naturaleza, de

15 Para más información sobre este punto véase Gerbrandy y Hoogendam, 1998; Gutiérrez y Cardona, 1998 y Gutiérrez y Hoogendam, 1998.

su familia, ni de su comunidad, como señalan Vachon y Coll (1995): “En una cultura de base comunitaria y no asociativa la persona y la comunidad se encuentran en relación ontológica y no de confrontación: la comunidad es la persona, y la persona es la comunidad, y es de la armonización entre ambas dimensiones que surge el respeto y la dignidad y no tanto de la proclamación de unos derechos abstractos”.

Sin embargo, hacemos hincapié en que ésta no es la cosmovisión dominante en el país. Existen localidades en las que las formas de relación entre el agua y las personas están sustentadas en la apropiación y las relaciones de poder, configurando una gama diversa de repertorios locales sobre derechos de agua.

Derechos colectivos de agua y relaciones de género en escenarios de diversidad cultural

Al tomar en cuenta la diversidad cultural y la particularidad de las formas de gestión de los sistemas de riego estudiados, se optó por definir categorías amplias y flexibles sobre gestión de riego y derechos de agua como puntos de entrada y de enlace con las relaciones de género. Para ello se utilizó el concepto de “gestión de agua”, entendido como el conjunto de acciones realizadas por un grupo de actores –usuarios del sistema de riego– en un determinado escenario, que asumen diferentes prácticas y/o roles e interactúan de acuerdo con sus pautas culturales de organización para hacer que el agua de riego llegue a sus parcelas y pueda ser aplicada, mostrando que la característica de la gestión de riego en cada lugar define el modo de relación de las personas –de ambos géneros– en torno al agua. Se elaboró un inventario de las formas de relación entre varones y mujeres en cada

una de las dimensiones relativas a la gestión de agua, y en particular, para la adquisición de derechos de agua, según las concepciones culturales sobre el derecho: estrategias para la adquisición, formas de registro local de derechos y de ejercicio del derecho de agua.

Características de los escenarios de riego¹⁶

Varios aspectos moldean los escenarios que fueron objeto de estudio, entre otros: la ubicación de los sistemas de riego en un determinado piso agroecológico, las formas de gestión de la tierra y el agua, los perfiles migratorios de la población, el vínculo con el mercado y los centros urbanos, la importancia de la agricultura, el desarrollo de diversas estrategias de vida, la diferenciación social, el arraigo cultural y las relaciones interculturales. La particularidad de dichos escenarios se sintetiza por jurisdicción territorial y las formas organizativas que adquiere, así: algunos sistemas abarcan una comunidad específica, otros están conformados por dos o más comunidades, otras remiten más bien a zonas en las que conviven varias comunidades. Asimismo, en una misma comunidad pueden existir múltiples sistemas de riego, cada cual con un determinado grupo de usuarios, un comunario puede estar afiliado a una o más fuentes de agua o a ninguna.

Si bien todos los sistemas de riego están bajo autogestión campesina,¹⁷ las formas de gestión colectiva de la tierra y el agua varían. En algunos, la gestión del agua es parte de lo

16 Véase en el anexo la descripción del contexto de investigación.

17 En el Estado Plurinacional de Bolivia la mayoría de los sistemas de riego están bajo autogestión campesina, en otros países, como en el Ecuador algunos sistemas son administrados por el Estado.

territorial, no existe un mercado de tierra ni agua, como en Aguayrenda, Corpa Grande o Yucasa. En otros, tiene cierto grado de independencia respecto a la organización comunal y, por lo general, está separada de la tenencia de la tierra, además es objeto de transacciones comerciales, como en Lahuachama y San Isidro.¹⁸

No obstante, en todos los casos estudiados, la dinámica migratoria es generalizada. Algunas zonas se caracterizan por ser más expulsoras de migrantes y otras más receptoras. En las primeras se encuentra una gama diversa de migrantes: estacionales y permanentes, familias con hogar en la comunidad, itinerantes o con doble residencia. Los lugares de destino abarcan el ámbito nacional e internacional. Por ejemplo, Corpa Grande, Yucasa y Humapirhua son expulsoras de migrantes, la mayoría de las familias tienen doble residencia. San Isidro y Aguayrenda son, en cambio, comunidades receptoras de migrantes temporales o definitivos. En San Isidro el colectivo está constituido por familias oriundas e inmigrantes provenientes de la zona andina (Chuquisaca, Cochabamba, Potosí), denominados “collas”. En Aguayrenda está constituido por los/as oriundos/as de la comunidad guaraní, inmigrantes de diferentes culturas llamados “karai”.

18 La ubicación de los sistemas de riego en una determinada zona agroecológica, sus condiciones agroclimáticas y la disponibilidad de recursos productivos definen la importancia de la agricultura regada como principal fuente de ingresos de las familias. Así, en las comunidades donde las condiciones climáticas y la disponibilidad de recursos son favorables, la agricultura es la principal fuente de ingresos y el agua tiene un valor muypreciado. En cambio, en las comunidades donde hay mayor escasez de tierra y agua, y las condiciones climáticas no son óptimas, existe un alto porcentaje de población migrante, las familias desarrollan muchas estrategias de vida, comercio, oficios, trabajo asalariado, entre otros, en los centros urbanos. En algunos casos estas alternativas constituyen un ingreso complementario al proveniente de la agricultura, en cambio, en otros, pierde importancia.

LLauquiquiri, al ser una comunidad fuertemente amenazada por la urbanización, es expulsora de migrantes definitivos. Por último, Lahuachama y Naranjos son escenarios en los que la migración es itinerante y la agricultura continúa siendo la principal fuente de ingresos.

Los escenarios de riego también se ven afectados por la cercanía con los centros urbanos y el vínculo con el mercado, también moldean. En realidad, todos los sistemas estudiados están vinculados al mercado, en mayor o menor grado, mediante la oferta y la demanda de mercancías y de mano de obra. Las comunidades con mayor vínculo como oferentes de productos agrícolas son LLauquiquiri, San Isidro y Lahuachama. Todas las localidades donde se ubican los sistemas de riego tienen la influencia de pueblos y ciudades cercanas. Así, LLauquiquiri es ya un barrio más de la ciudad de Cochabamba. Los usuarios del sistema de riego Yucasa viven en la ciudad intermedia de Huari –cercana a las áreas de cultivo–. Aguayrenda tiene una fuerte influencia de la ciudad intermedia de Yacuiba, fronteriza con la República Argentina.

La diferenciación social es otro aspecto que caracteriza los escenarios de riego. En algunos no existe una polarización de estratos sociales, la tendencia es que el grueso de la población comparte, más o menos, el mismo nivel socioeconómico. En San Isidro, la estratificación social está marcada por los propietarios y no propietarios de la tierra y los medios de producción, que definen relaciones de producción asimétricas. En Naranjos, existe un grupo de familias que tiene grandes extensiones de tierra muy distantes del promedio que posee la mayoría de la población. Ellas establecen relaciones de poder al interior del grupo. La cohesión social y el arraigo cultural son otros aspectos que definen las características de estos escenarios.

► **Tabla 1.** Sistemas de riego y formas organizativas

Caso	Organización	Relación con la fuente de agua
Corpa Grande	Sindicato Agrario	Todos los miembros del sindicato son usuarios del sistema de riego.
Humapirhua	OTB	Todos los miembros de la OTB son usuarios del sistema de riego.
Yucasa	Ayllu	Comparten la fuente de agua con otros ayllus y una fábrica de cerveza.
Lahuachama	Asociación de Riego	El sistema abarca zonas de riego en 11 comunidades del municipio.
Llauquinqiri	Asociación de Laguneros	En la comunidad existen varios sistemas de riego. La Asociación de Laguneros aglutina sólo a un grupo reducido de comunarios.
San Isidro	Comité de riego	El sistema de riego está conformado por usuarios de dos comunidades.
Naranjos	Comité de riego	El sistema de riego está conformado por usuarios de dos comunidades con diferente vocación productiva.
Aguayrenda	Pueblo indígena	El sistema de riego está conformado por miembros del pueblo indígena e inmigrantes.

Fuente: elaboración propia.

En los ocho estudios se encuentra una diversidad de contextos culturales. Por un lado, están los que presentan una mayor homogeneidad cultural, en los que la mayoría de los pobladores comparten una misma afiliación identitaria (Corpa Grande, Yucasa, Lahuachama y Humapirhua). Por otro, se observan escenarios multiculturales¹⁹ como Aguayrenda y San Isidro. El primero es un colectivo con doble identidad, hacia adentro está compuesto por guaraníes y karais, y hacia fuera es un pueblo indígena guaraní que presenta un entramado de identidades propias heredadas y adoptadas. Por lo tanto, en este colectivo existe una diversidad de adscripciones identitarias o diversos modos de ser guaraní. San Isidro presenta heterogeneidad cultural debido a la presencia de inmigrantes provenientes de comunidades de Occidente (“collas”) y los descendientes de matrimonios entre collas y cambas, denominados “camba-collas”. En Naranjos, los pobladores se autoidentifican como “medio chapacos y medio chaqueños” por su ubicación geográfica de transición entre los valles de Tarija y el Chaco. Estas afiliaciones identitarias definen modos de ser y de relacionarse con los otros, dentro y fuera del grupo.

Los colectivos con mayor arraigo cultural y cohesión social son Corpa Grande, Yucasa y Humapirhua. Allí, las normas comunales rigen la vida comunitaria y la gestión de la tierra y el agua. No obstante, en estos colectivos la mayoría de las familias tiene doble residencia y la agricultura pierde importancia como fuente de ingresos. Estos sectores muestran un mayor arraigo cultural porque sus miembros no renuncian a su “derecho a la tierra” y, por ende, a su deseo de seguir siendo comunarios, aunque las obligaciones comunales de-

19 Se usa el concepto multicultural para referirse a la existencia de diferentes culturas en un mismo espacio geográfico y social.

mandan una gran inversión de tiempo, recursos económicos y sobre todo vocación de servicio. Esto se constata en el hecho de que algunos migrantes renuncian temporalmente a sus actividades –trabajo, negocios, profesión– en el lugar de destino de la migración y vuelven a vivir a su comunidad para hacerse cargo de la función que les compete por turnos.

En algunos casos se verifica que la homogeneidad cultural y la cohesión social no necesariamente garantizan un apego a la cultura. En Lahuachama, por ejemplo, la mayoría de los miembros del colectivo se identifican como *quechuas vallunos* y tienen una tradición organizativa muy fuerte. Sin embargo, existe una importante erosión cultural debido a un proceso sostenido de imposición de valores y prácticas culturales ajenas, propiciadas por las intervenciones de políticas públicas, agencias internacionales u ONG. Por el contrario, Aguayrenda es un colectivo culturalmente muy heterogéneo, pero se imponen la cultura originaria guaraní y las reglas colectivas de la gestión del territorio y del agua. Los inmigrantes *karai* adoptan la identidad guaraní para ser parte de la comunidad. En este caso, el contacto cultural no provoca su erosión, aunque crea tensiones respecto a la concepción de propiedad y acceso a los recursos.

En Corpa Grande, la mayoría de las y los emigrantes viven en la ciudad de El Alto de La Paz, un barrio en el que buena parte de los vecinos son de la comunidad. En estos espacios urbanos las familias recrean muchos de los valores y prácticas de la organización comunal. Por ejemplo, el cuidado de la casa mientras alguna familia va al terruño o el préstamo de dinero sin interés en caso de emergencia económica. Las relaciones de reciprocidad también se dan entre familias estables en la comunidad y las emigrantes –residentes–, en los lugares de destino de la migración. Por ejemplo, las familias

con residencia casi definitiva en la ciudad ayudan a los hijos de sus paisanos, que migran por estudio o trabajo. A cambio, las familias comunarias los ayudan a cumplir obligaciones comunales. No les niegan el derecho a regar aunque no hayan participado en estos trabajos porque consideran su situación de migrantes. Cuando una pareja decide casarse en la ciudad, las autoridades del *ayllu* se trasladan para presenciar la boda. Este caso muestra la capacidad de adaptación de las comunidades a los cambios y/o nuevas necesidades. Se hace visible en la plasticidad de la organización comunal que se extiende hasta los lugares de destino de la migración.

Yucasa es un *ayllu* andino quechua que vive un proceso dinámico de refuncionalización a la modernidad. Sin embargo, la adopción de nuevas pautas culturales no ha provocado un abandono de su cosmovisión agrocéntrica, de su ritualidad, ni de la gestión colectiva de la tierra y el agua. Los comunarios transitan entre dos mundos diferentes, por un lado, conviven con la modernidad y, por el otro, afirman su identidad cultural, éste sería un caso de resistencia cultural (Bonfil, 1986, 1987).

En resumen, se puede afirmar que los escenarios en los que se encuentran los sistemas de riego estudiados son diversos, heterogéneos y, sobre todo, muy dinámicos debido al contacto intercultural y a las diversas formas en que se expresa lo propio como afirmación y como resultado de este entramado con lo distinto.

Cosmovisiones sobre el agua

¿Qué es el agua? ¿Qué significado tiene? ¿A quién pertenece? En las respuestas de las y los entrevistados a estos interrogantes se encuentran, como se verá en la tabla 2, ciertos

principios de una cosmovisión agrocéntrica o cosmocéntrica, que no es propia sólo de la cultura andina, sino de otras culturas originarias. Una variable compartida es que en la mayoría de los sistemas de riego abordados, los usuarios –hombres y mujeres– conciben el agua como una “fuente de vida” y “un ser vivo” dotado de sexo y personalidad.²⁰

Estas expresiones muestran que, desde la dimensión ritual, el agua es parte de la naturaleza y fruto de la creación divina. El “derecho al agua” y la “equidad” no son antropocéntricos, abarcan a todos los seres vivos del paisaje. Por lo tanto, no existe la noción de “propiedad exclusiva” del agua. Este modo de concebirla está vigente en los escenarios donde su gestión es parte de lo comunal y/o territorial, tal es el caso de Aguayrenda, Yucasa y Corpa Grande.

En otros sistemas de riego, la concepción del agua como parte de la naturaleza coexiste con otras consideraciones, como propiedad de una comunidad o grupo determinado, sobre todo cuando se delimita el uso de la fuente. Si las disputas sobre el agua se agudizan y emergen conflictos que no pueden ser resueltos sobre la base de las normas locales, la propiedad pasa a ser una atribución del Estado. Por ejemplo, la cosmovisión sobre el agua de los migrantes andinos que viven en zonas de colonización no es la misma que la que tienen en su lugar de origen; ellos buscan acceder a mayor cantidad de recursos productivos, como es el caso de Aguayrenda. Los inmigrantes tienen una cosmovisión diferente a la de los guaraníes. Consideran el agua un recurso productivo, y van a la

20 Los principios del agrocéntrismo en las culturas andinas hacen referencia a la estrecha relación entre comunidad humana, deidades y naturaleza que conforman la colectividad natural, donde todos los seres que habitan el cosmos son considerados seres vivos. Es un mundo sexuado y altamente sensitivo, donde el centro del cosmos es la naturaleza y no el hombre (Grillo, 1993).

► **Tabla 2.** Cosmovisiones locales sobre el agua

Dimensiones	Enunciados	
Ritual	Agua y naturaleza	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El agua no es de nadie, es del lugar donde aparece, donde se cría. Es: <ul style="list-style-type: none"> – de la <i>yunga</i>* porque ahí es donde se gesta la lluvia – de la <i>naturaleza</i>/ de la madre tierra (Pachamama) – del monte “la deidad Coquena” es dueña del monte – de la <i>chacra</i>, para cultivar y tener alimentos ▪ El agua que yace en la naturaleza no se puede privar a nadie, es para los animales, plantas y la gente.
	Agua-Creación divina**	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El agua es de Dios porque él tiene el poder de hacer llover. ▪ No es del hombre porque él no tiene la capacidad creadora. ▪ El agua es un regalo de Dios para ser compartido por todos.
Práctica	Agua y comunidad	<p>El agua es de la comunidad porque la fuente está ubicada en su territorio</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Es de la(s) comunidad(es) que usan la fuente desde antes (usos-costumbres) ▪ Es de la comunidad o del grupo que construyó la infraestructura.
	Agua-sociedad civil-Estado	<p>El agua es del Estado porque las fuentes están ubicadas en el territorio nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El Estado tiene la potestad de normar el acceso y uso del agua cuando hay disputas .

* La yunga es una zona de transición entre las montañas y los bosques húmedos.

** La cosmovisión del agua como fruto de la creación de Dios tiene diferentes significados: en el mundo andino éste es considerado como otra deidad al igual que la Pachamama.

En otros colectivos, en cambio, influenciados por sectas religiosas, Dios es el Divino hacedor que está por encima de los hombres y de la naturaleza.

Fuente: elaboración propia.

búsqueda de mejores oportunidades de vida, lo que hace que se esfuercen por acceder a la tierra y al agua con mayor avidez.

Los modos de ver y concebir el agua se diferencian también por el arraigo a la cultura, por el género y la generación. Así, en algunos colectivos con fuerte apego a sus costumbres, el acceso al agua es menos excluyente. En otros, estas cosmovisiones conviven o se tensionan ante integrantes que asumen el agua como recurso productivo u objeto de propiedad individual y con valor económico. Respecto a las diferencias generacionales, la cosmovisión de los adultos es muy diferente a la de los jóvenes que pasaron por la educación formal y la migración. En todos los casos estudiados, la mayoría de los y las jóvenes consideran que la agricultura ya no es un medio de vida atractivo frente a sus expectativas, por lo tanto el agua para el riego tiene una importancia relativa. En cambio, para los abuelos y los padres, la agricultura y el significado del agua es inherente a su modo de vida y su cultura. Muchos jóvenes se resisten a seguir las costumbres y rituales practicados por sus mayores.

Teniendo en cuenta las diferencias de género, afirmamos que las mujeres tienen mayor sensibilidad sobre la naturaleza, esto se constata en los mapas cognitivos hechos por niñas y niños,²¹ en los cuales se aprecia una marcada diferencia en los elementos del paisaje, las niñas los representaron con más detalles que los niños. De forma similar, en los mapas cognitivos realizados por adultos, las representaciones de las mujeres muestran más relación con los usos múltiples del agua. En cambio, la visión de los hombres está asociada a la infraestructura del sistema de riego y al uso del agua en la chacra.

21 Recurso metodológico que se aplicó en niños y niñas y adultos durante la recolección de información durante el trabajo de campo.

Descentralización, políticas de intervención en riego y equidad de género

En el Estado Plurinacional de Bolivia, el proceso de descentralización presenta una diversidad de situaciones respecto a la ampliación de competencias a los municipios y las formas de participación ciudadana en cada localidad. La descentralización promovió cambios en la gestión municipal debido, entre otras variables, al establecimiento de las organizaciones territoriales de base (OTB), a la concepción de los municipios como gobiernos locales y a la participación social en la gestión municipal, a los que se hará referencia más adelante.

La participación social en la gestión municipal y el enfoque de género

Como hemos señalado, la Ley de Participación Popular (LPP) promueve esta práctica mediante el reconocimiento de las OTB. Ello trajo uno de los principales avances con la presencia en la gestión municipal de las poblaciones rurales y/o comunidades campesinas e indígenas históricamente excluidas e invisibilizadas, dando lugar a las reivindicaciones de clase, etnia y género. De esta manera, se produjo la apertura de espacios de participación social para el planteamiento de las demandas y la planificación municipal. La integración de las mujeres en estos espacios está normada, se exige que al menos el 30% de los representantes de OTB sean mujeres. Sin embargo, con frecuencia la presencia femenina es sólo para cumplir con estas exigencias.

En este sentido, los casos estudiados presentan diferencias en cuanto a la participación de mujeres en la gestión municipal. En las zonas con mayor índice de migración se observa

una mayor participación de mujeres, como en Yucasa o Humapirhua, porque los hombres se ausentan con más frecuencia. En cambio, en las comunidades con mayor vínculo con el mercado existe más presencia masculina, como en Lahuachama o en San Isidro. Ello se debe a la valoración económica de la fuerza de trabajo de los hombres: un día de asistencia a la reunión significa la pérdida del valor de un jornal, las reglas para los inasistentes son más rígidas. También se advierte que en las comunidades con mayor cohesión social y arraigo cultural suelen asistir a las reuniones indistintamente alguno de los esposos, como en Aguayrenda y Corpa Grande.

Cabe destacar la falta de participación de las mujeres en los espacios (talleres, reuniones) en los que se identifican las demandas y necesidades locales de las que deriva el Plan Operativo Anual (POA) municipal. Ello se debe, sobre todo, a la carencia de estrategias por parte del municipio y organizaciones sociales para motivar su participación, y también, frecuentemente, a la falta de competencias que las mujeres tienen en lectoescritura, el uso de la lengua oficial y la escasa información sobre sus derechos. En general, los proyectos específicos que los municipios les proponen a las mujeres se relacionan con demandas domésticas y prácticas –cursos de costura, bordado, macramé, tejidos, artesanía, crianza de los niños–. En algunos de los casos, ellas plantearon demandas estratégicas, por ejemplo en Corpa Grande, en el marco de la elaboración del POA, solicitaron la realización de cursos de alfabetización y capacitación en liderazgo.

Lo cierto es que a nivel municipal no se han desarrollado metodologías y/o estrategias para aplicar el enfoque de género. Los proyectos para mujeres se consideran un medio para captar fondos nacionales o internacionales, y se lo hace desde una perspectiva asistencialista, sin aprovecharlos como

mecanismo de empoderamiento del rol de la mujer en la comunidad.

De hecho, en algunos casos los proyectos para mujeres –especialmente productivos– fracasan. Para ellas, participar en esas iniciativas supone una sobrecarga de trabajo a las tareas que ya deben realizar en el hogar y en la chacra. Un ejemplo es el caso de Aguayrenda, donde una ONG en coordinación con la municipalidad apoyó un proyecto de producción agrícola. La comunidad concedió un terreno y un turno de riego, y la ONG proporcionó insumos productivos. Las mujeres abandonaron el proyecto aduciendo que las tareas agrícolas previstas deberían ser asumidas también por los varones y que algunas actividades eran exclusivamente masculinas.

Si tenemos en cuenta que la Ley de Participación Popular establece que al menos el 30% de los cargos deben estar ocupados por mujeres, se observó que la elección es forzada, pues algunas de ellas no desean ocupar un cargo en el municipio. La justificación es que no quieren abandonar a sus familias mientras cumplen funciones públicas. En realidad, pueden ser mal vistas en su comunidad o sienten que no están preparadas para la tarea, ya que se vuelven obstáculos para su participación plena y efectiva. Asimismo, culturalmente su acceso a los espacios de poder local, en algunos casos, no es una garantía para su empoderamiento. Por ejemplo, el gobierno municipal de Totorá tiene cuatro concejales, tres mujeres y un varón. Las tres por unanimidad eligieron al varón como presidente del Concejo Municipal. Ello puede deberse a que en el imaginario de las mujeres sólo existe la visión del poder masculino. Así, las disposiciones legales sobre cuotas de poder en el municipio para ellas no certifican de hecho la equidad de género ni el empoderamiento feme-

nino. La presencia de mujeres concejales tampoco garantiza la introducción del enfoque de género en el accionar del municipio.

Dicho esto, es dable reconocer un avance interesante en la emergencia de nuevas actorías y liderazgos indígenas en los gobiernos locales. En varios de los casos estudiados, es de notar que los alcaldes y concejales son de origen indígena: Huari, Ancoraimes, Totorá y Poopó. En el municipio de Entre Ríos, con una población de origen mestizo, el cargo de concejal es ocupado por un líder guaraní. En Yacuiba funciona una oficina para la identificación y fiscalización de proyectos para las poblaciones indígenas, conducida por una líder guaraní. Se encuentran mujeres que ocupan cargos de concejales cuyo número varía en cada municipio, como también su perfil y su origen. En los municipios más grandes y urbanos, la mayoría son profesionales –profesoras, agrónomas, arquitectas– y de origen ciudadano. Las concejales indígenas del municipio de Totorá fueron formadas por una ONG que trabaja en el territorio. En comunidades no andinas como Chaco o valle mesotérmicos, existen más mujeres presidentas de OTB,²² y sobrepasan el 30% previsto por la Ley de Participación.

Sin embargo, el trato discriminatorio a las mujeres aún persiste. Algunas concejales son destinadas a realizar tareas secundarias y su trabajo es invisibilizado y menospreciado,

22 Una concejala del municipio de Poopó en su testimonio sostuvo que entre las mujeres concejales existe mucha competencia y pugnas de poder, y también discriminación étnica. Por ejemplo, señala que la presidenta de la Asociación de Concejales del departamento invita a talleres u otros eventos sólo a sus allegadas políticas, y advirtió también sobre la discriminación que sufrió cuando asistió a eventos convocados por la Asociación Nacional de Concejales, “desde el hospedaje, el trato fue diferente para las mujeres de áreas rurales y de origen indígena”.

además se las considera con menor capacidad para desempeñar el cargo. En este contexto muchas veces hostil, las mujeres llevan adelante diversas estrategias de confrontación y resistencia individual o grupal. En los casos estudiados se observó que algunas concejalas desarrollaban acciones individuales para sacar provecho de su posición: aquellas ligadas a los intereses de sus partidos políticos, apoyaron a los hombres en la disputa por espacios de poder y hegemonía dentro del municipio. Las más activas en relación con los asuntos de género fueron formadas por ONG que trabajan en el empoderamiento de las mujeres locales, promoviendo la elaboración y ejecución de proyectos en este sentido.

En resumen, en los municipios estudiados se observó una tensión entre los avances en la autonomía y el empoderamiento de los sujetos y grupos subalternos, aunque con deudas pendientes respecto de las mujeres.

Competencias de las prefecturas y municipios respecto de la intervención en riego, políticas locales y equidad de género

La Ley de Agua vigente dispone que las atribuciones de las prefecturas son las de coordinar proyectos, planes, políticas y acciones con los gobiernos municipales de su jurisdicción, y canalizar los requerimientos, gestiones y relaciones de los gobiernos municipales en el marco de las competencias transferidas (Beccar, 1999). En el caso específico del riego, se establece que las prefecturas son las responsables de la implementación de proyectos de “riego” (mayores a 100 has) y los municipios de proyectos de “microrriego” (menores a 100 has). En los casos estudiados, la mayoría corresponde a “microrriego” y, solamente Lahuachama es

considerado como un proyecto de “riego”. Este servicio es una demanda prioritaria en los municipios rurales, razón por la cual, aproximadamente entre el 20 y el 40% de sus presupuestos se invierte en proyectos de este tipo. En la última década, las actividades municipales respecto de la gestión del recurso hídrico aumentaron significativamente (Hoogendam y Vargas, 1999a y b).²³

En cuanto a las políticas locales de intervención en riego por parte de la política pública y/o de las agencias de cooperación, se observa que, pese a la prioridad que adquiere el servicio en el nivel local y que las mayores inversiones corresponden a este rubro, no se verifica la existencia de políticas sobre el uso, manejo, monitoreo y control del agua, ni en relación con la inversión pública y privada (Hoogendam, 1999). El rol de los municipios, en este caso, se orienta sólo a la distribución del presupuesto. Por ejemplo, en el municipio de Poopó, la prioridad se fijó analizando el costo de la obra, la viabilidad técnica y el impacto social y ambiental. La preocupación se centró en la inversión y el resultado final del proyecto, pero no en el proceso, aunque éste es crucial para asegurar buenos resultados. Además, la mayoría de las inversiones en riego son cubiertas con fondos externos, lo que limitaría el ejercicio y control directo sobre el uso y los procedimientos en la implementación de los proyectos de riego por parte de los gobiernos municipales. Al no existir

23 Si bien la inversión en proyectos de riego es alta, este monto equivale aproximadamente sólo al 10 o 20% del costo total de las obras de riego. El presupuesto asignado a los municipios no permite cubrir todas las solicitudes o demandas de proyectos de riego, por esta razón, los gobiernos municipales buscan otros fondos de instituciones financieras (agencias de cooperación, ONG). La situación es un tanto diferente en el caso de las prefecturas, porque algunas cuentan con más recursos económicos para solventar los costos de los proyectos de riego grandes.

especialistas en los municipios, los técnicos asumen diversas áreas de trabajo: caminos, producción agrícola, saneamiento básico, infraestructura educativa, vial, entre otros. Los sistemas locales de riego no se procesan política ni socialmente. En su mayoría, ambos niveles (municipios y subprefecturas) adoptan los requisitos y criterios formulados por las instituciones financieras.

En relación con la equidad de género en los proyectos de riego, pudo constatarse que a nivel municipal no existen políticas para orientar su implementación. Algunos adoptaron los criterios propuestos por las agencias financieras, al igual que en el ejemplo anterior, para la introducción del enfoque de género, no obstante, su alcance fue magro. En ninguno de los casos los gobiernos locales plantearon la necesidad de desarrollar políticas sobre género y riego adecuadas al contexto sociocultural y sólo en algunos hubo recomendaciones e iniciativas aisladas sobre su introducción. Por ejemplo, en el municipio de Entre Ríos (caso Naranjos MD-Valle del Medio) se destaca la participación de mujeres en el mantenimiento y operación de los sistemas, y no así en el diseño o construcción de la infraestructura. En Llauquiquiri, las autoridades municipales cuestionan a las instituciones interventoras y a las organizaciones locales por establecer normas de participación en la construcción de la infraestructura que excluyen a las mujeres. Por último, en el municipio de Comarapa (San Isidro-La Palizada) se diseñó una ficha destinada a evitar que los resultados de los proyectos de riego afecten a mujeres.

Proceso de intervención, derechos de agua y relaciones de género

En el proceso²⁴ de intervención se identifican tres fases: diseño, construcción de infraestructura y acompañamiento.²⁵ En todos los casos se verificó que prima un enfoque participativo. Sin embargo, en la mayoría de los proyectos de riego no se operacionaliza la perspectiva de género, bajo el supuesto de que la participación involucra al conjunto de la población –hombres y mujeres– sin distinguir demandas diferenciadas.

A continuación se presenta un análisis sobre las relaciones de género en las diferentes fases del proceso de intervención en los casos estudiados.

- *Relaciones de género en la etapa de diseño de los sistemas de riego.* Siguiendo a Boelens y Zwarteveen (2001), la forma en que el género afecta las prioridades para el diseño, no es algo que se puede asumir, generalizar o predecir. Las diferentes expectativas de varones y mujeres respecto de los proyectos de riego requieren que, durante la fase de diseño, participen ambos en la toma de decisiones. En

24 La intervención se entiende como “el conjunto de actividades para introducir cambios en el sistema de riego en el que participan agentes externos al grupo de usuarios”. En general, las intervenciones en los sistemas de riego tratan de introducir cambios en la infraestructura, la gestión del sistema y/o en la producción agrícola bajo riego (Arratia, Gutiérrez y Hoogendam, 1996).

25 En el diseño se determinan las características de la infraestructura de riego, de la gestión de agua y la futura producción agrícola del sistema de riego (véase Gutiérrez, 2005, 2006). En la construcción se ejecutan las obras diseñadas. En el acompañamiento se clarifican los aportes de los usuarios para adquirir derechos de agua, para fortalecer la organización de riego y definir la distribución del agua y el mantenimiento de la infraestructura de riego (véase Salazar, 1995).

esta misma línea se plantea que trabajar con enfoque de género en la etapa de diseño no supone limitarse a incrementar la participación de las mujeres o los varones, sino dar lugar a que se manifiesten las experiencias, el conocimiento y los intereses de cada uno/a, en tanto que ambos gestionan en la cotidianidad los sistemas de riego (véase Gutiérrez y Hoogendam, 1998).

Para recabar esta información diferenciada se aplicó una ficha técnica elaborada por especialistas en género. Al analizar críticamente el instrumento que se aplicó en cinco de los ocho estudios de caso, se advirtió que las categorías seleccionadas presentan un “sesgo cultural”. Por ejemplo, la división arbitraria entre las esferas productiva y reproductiva, y la concepción urbana del tiempo libre. Asimismo, en su diseño primó el registro de datos fragmentados, en contextos en los que la vida cotidiana está basada en estrategias familiares muy diversas, dinámicas y complejas. Un ejemplo es la circunstancialidad y flexibilidad que caracterizan la participación de los miembros de la familia en las actividades agrícolas y pecuarias, en general y, en el riego en particular, que no pudieron ser captadas en el relevamiento. En el caso de San Isidro, se indagó únicamente sobre la situación de la mujer y los/as jóvenes en relación con su inclusión o exclusión como beneficiarios del proyecto.

En ninguna de las fichas evaluadas se pudo comprobar que la información relevada, aún desagregada por género, era adecuada para el diseño del sistema de riego. Sobre las opiniones relativas a la infraestructura del sistema, se hubiera podido indicar, entre otras, que el trazo o ubicación de las obras de riego debían responder a los requerimientos de mujeres y varones y también a su capacidad de operarla. Es

decir, para el diseño era necesario analizar los requerimientos sociales de la infraestructura (véase Mollinga, 1998), y sus derivaciones en la mejora de la productividad agrícola, predial o comunal, con el acceso al recurso una vez finalizada la obra. Las fichas, finalmente, fueron eficaces para informar sobre el uso, la valoración y la apropiación que hacen tanto las mujeres como los varones sobre el agua y el riego.

Al mismo tiempo, la participación de los usuarios/as en los talleres y reuniones sólo sirvió para optar por alguna de las propuestas o alternativas planteadas por los equipos técnicos de diseño. En todas las experiencias, la participación de varones y mujeres –jefas de hogar y esposas– dependía de las decisiones que tomaba la organización de comunarios. En algunos casos no hubo restricción pero en otros, como en Lahuachama, sólo se admitió a los socios titulares, que en su mayoría eran varones.

Los técnicos de los proyectos, por su parte, no realizaron ninguna convocatoria específica para promover la asistencia de mujeres a estos espacios de participación. *A priori*, se asumió que no existían requerimientos de la infraestructura diferenciados para varones y mujeres. Por ejemplo, en Lahuachama la demanda de ellas sobre la necesidad de construcción de *atajados*²⁶ no fue tomada en cuenta. En Naranjos MD –Valle del Medio– no se pudo plantear en esta fase de diseño la necesidad de construcción de lavanderías, esta demanda recién surgió en la etapa de construcción.

- *Relaciones de género en la etapa de construcción de los sistemas de riego.* En esta fase se analizaron dos aspectos:

26 El *Atajado* es un reservorio de agua que se produce por movimientos de tierra y permite asistir a varias familias.

el aporte de mano de obra para la construcción de la infraestructura de riego y las limitaciones en la adecuación de las obras diseñadas para responder a las demandas de los usuarios/as. Los casos analizados evidencian la importancia que adquiere esta fase, en tanto a través de la inversión de mano de obra en la infraestructura de riego se adquieren derechos de agua. Sólo en el caso de San Isidro no hubo aporte de mano de obra. Su adquisición fue producto del pago con dinero en efectivo por parte de los usuarios. Un vector compartido por todos los sistemas es el rol que asume la organización local en la admisión o el rechazo del aporte de mano de obra femenina en la construcción.

En Corpa Grande, Yucasa y Humapirhua se aceptó la participación femenina en la construcción vinculada a estrategias de vida de las familias y la situación migratoria; existía muy poca mano de obra masculina disponible en la comunidad. Estos sistemas de riego se caracterizan por la alta migración de los hombres. En Lahuachama, Naranjos MD –Valle del Medio, Aguayrenda y Llauquinquiri– se admitió sólo mano de obra de varones, y se negó la posibilidad de ser reemplazados por sus esposas. Como consecuencia de ello, las mujeres titulares,²⁷ jefas de hogar también fueron excluidas, debido a que la decisión fue tomada según la condición de género y no la titularidad. No fue el caso de Aguayrenda y Llauquinquiri, donde se establecieron mecanismos para que las mujeres solas, jefas de hogar, aporten mano de obra a través de la realización de actividades de sostén, como cocinar para el grupo

27 Se utiliza la palabra “titular” para referirse a la persona que figura en el registro.

de trabajadores. Se encontraron diversos argumentos por los cuales las mujeres no participaron en la construcción de las obras de riego; en la tabla 3 se presentan algunos ejemplos.

Al analizar las connotaciones discursivas, es posible afirmar que la introducción de un enfoque sobre la organización del trabajo y la participación de los usuarios/as, basado en la individualización de la mano de obra para adquirir derechos de agua, tuvo efectos muy negativos, provocando exclusión por la condición de género y clase. Ello debilitó las prácticas tradicionales, cooperativas y solidarias que tienen las comunidades para asumir los trabajos colectivos, donde no hay una cuantificación individual del aporte o una asignación de trabajos sin considerar la condición de género y etárea. Si bien este tema es crucial en la adquisición de derechos de agua, ninguno de los proyectos le dio significativa importancia.

En general, se consideró a los usuarios como un grupo homogéneo, sin tomar en cuenta que estaba compuesto por diversos tipos de familias diferenciadas por sus ingresos económicos; composición (nuclear, ampliada, completa, incompleta), la condición de migración y jefatura femenina, entre otros. Cabe aclarar que estas variantes determinan las capacidades de respuesta al trabajo comunal.

Una constante es que sólo en la fase de construcción las y los usuarios del sistema de riego pudieron visualizar las características de la infraestructura definida durante el diseño.²⁸

28 Por esta razón, en esta etapa surgieron propuestas de adecuación de obras, por ejemplo, en Naranjos MD –Valle del Medio se reclamaba la construcción de desagües y de lavanderías. Sin embargo, las solicitudes que surgieron de los varones y mujeres no pudieron ser atendidas, ya que las empresas constructoras que se adjudicaron la licitación de las obras definieron su trabajo en función del presupuesto y planos elaborados en la etapa de diseño.

► **Tabla 3.** Argumentos para no admisión de mano de obra femenina en la construcción de la infraestructura de riego

Motivos para la no admisión de mano de obra femenina	Principio
El trabajo requería mucho esfuerzo físico y era arriesgado. El trabajo se realizó en clima adverso (había riesgo de salud).	Protección
Los comunarios varones no tenían el coraje de exigir el mismo trabajo a las mujeres.	Solidaridad
No se aceptaba el trabajo de mujeres casadas cuando sus esposos estaban en la comunidad.	Equidad social
Las mujeres no tienen la misma fuerza física que un varón.	Exclusión
Las mujeres casadas no permitieron que las mujeres viudas o solas asistiesen a los trabajos por temor a la infidelidad de sus maridos.	Control social Discriminación

Fuente: elaboración propia.

Ello muestra que en el proceso de intervención técnica ocurre un desencuentro entre dos lógicas diferentes de concebir la infraestructura (y la construcción). Por un lado, la esfera institucional plantea la implementación de los proyectos divididos en fases con actividades bien definidas. Por otro, la lógica campesina, de naturaleza integral y holística, entiende que la construcción contiene a su vez el diseño. Debido a este desencuentro y la falta de un diseño interactivo, las demandas de adecuación de varones y mujeres no pudieron ser atendidas, en tanto que ello significaba modificar diseños y presupuestos asignados a las obras.

- *Relaciones de género en la etapa de acompañamiento.* Esta fase se orienta a clarificar a los y las usuarias sobre los procedimientos para adquirir los derechos de agua, fortalecer la organización de riego y definir la distribución del agua y el mantenimiento de la infraestructura. Esta instancia es importante porque en ella se definen las características de la futura gestión del nuevo o mejorado sistema de riego, y se traduce en la posibilidad de que las y los usuarios estén en condiciones de gestionarlo. Tiene, como se verá más adelante, relación directa con el ejercicio de los derechos de agua.

Se realizaron reuniones, talleres y viajes de intercambio. La admisión en estos hechos de los diferentes miembros de la familia fue regulada por las normas de la comunidad. En todos los sistemas de riego, excepto en Lahuachama, se permitió la presencia de los usuarios registrados en la lista –jefes de hogar– o algún miembro de la familia varón o mujer. Las familias se organizaron para garantizar que alguno de sus integrantes asistiese a las reuniones a fin de responder a la obligación exigida por la organización, más que al deseo de tomar decisiones sobre la futura gestión del sistema de riego mejorado.

Las mujeres que asistieron a las reuniones o talleres de acompañamiento tuvieron una limitada participación, debido principalmente a las barreras de comunicación entre técnicos y campesinos, ya que se abordaron temas de reparto de agua y mantenimiento de la infraestructura desde un enfoque técnico y poco práctico. En casi todas las experiencias, la fase de acompañamiento finalizó antes de la conclusión de las obras. Ello impidió que se pusieran en práctica los acuerdos sobre reparto y mantenimiento de la infraestructura, situación que

afectó por igual a ambos géneros. Por otro lado, los técnicos no convocaron por separado a varones y mujeres a los eventos de acompañamiento, tampoco emplearon metodologías apropiadas para facilitar la participación de ellas en la toma de decisiones en la futura gestión del sistema de riego. Esta modalidad de acompañamientos se aplicó en los ocho casos y, de alguna forma, evidencia la falta de respeto a la singularidad de cada sistema de riego.

Derechos de agua en escenarios de riego anteriores y posteriores a la intervención

El origen de los derechos de agua a nivel de sistema de riego presenta algunas particularidades, en tanto que cada uno tiene su propia historia, lo que define, en cierto modo, la noción de derecho de agua que antecedió a la intervención de la política, programa o proyecto. Por lo tanto, estos derechos se originaron por la pertenencia a la comunidad; por dotación de tierra y agua mediante la reforma agraria implementada en 1953;²⁹ por inversión de mano de obra para la construcción de la infraestructura de riego; por posesión individual de la obra de riego y también por compra de la fuente y rehabilitación de la obra de riego.

En las concepciones previas a la intervención se observan cuatro tendencias: 1) la referida al acceso al agua como una atribución natural que tienen las familias por pertenecer a su comunidad (noción inclusiva); 2) la que alude al derecho privado con uso prioritario e inclusión condicionada de otros que conforman el grupo de usuarios; 3) la vinculada a

29 Para más información al respecto véase http://www.nuso.org/upload/articulos/76_1.pdf.

la adquisición de derechos al agua por inversión de mano de obra grupal, para la rehabilitación de infraestructura de riego rústica, y 4) la relacionada con la propiedad del agua otorgada por la propiedad de la tierra. Estas concepciones de derecho preexistentes adoptan, se refuncionalizan o resisten a los cambios introducidos por la intervención, dando lugar a nuevos repertorios sobre derechos de agua posteriores, tal como se muestra en la tabla 4.

► **Tabla 4.** Apropiación del concepto sobre propiedad hidráulica

Principios	Apropiación del concepto
Exclusión	Se instituye la existencia de usuarios y no usuarios dentro del área de influencia de los sistemas de riego.
Propiedad	Se legitima la propiedad de la infraestructura de riego y del agua.
Poder	Los usuarios adquieren la potestad de tomar decisiones sobre la admisión de nuevos usuarios, además de establecer las reglas para la admisión.
Individuación	La valoración económica de la mano de obra individual posibilita la adquisición de derechos de agua.
Derecho	El agua es considerada como un recurso apropiable y enajenable.

Fuente: elaboración propia.

Concepciones de derechos de agua a nivel de sistema de riego y equidad de género

En cada uno de los sistemas estudiados, dichas concepciones están moldeadas por la historia local, la configura-

ción de la estructura agraria, disponibilidad de agua, cultura, relaciones interculturales, vinculación con el mercado y, particularmente, por la intervención. En todos los casos, estos procesos modificaron los repertorios locales sobre derechos de agua, debido a que asociaron la inversión de mano de obra individual para la construcción de la infraestructura de riego como condición para la adquisición de derechos de agua y la toma de decisiones sobre las normas de funcionamiento del sistema. Es decir, se basaron en la afirmación de que la realización de las obras crea, a su vez, el derecho de agua, o lo que Coward (1983) define como “creación de propiedad hidráulica”. Esta definición contiene también las categorías de propiedad de la obra, del agua, el poder de decisión, la exclusión y la acción colectiva, entre otros. Estos aspectos son usados indistintamente para explicar las diversas formas de relación entre las personas y el agua en una diversidad de contextos culturales, en muchos de los cuales no existe una relación instrumental entre hombre y naturaleza.

La aplicación del concepto de derecho de agua basado en la propiedad hidráulica, por las instituciones interventoras en los diferentes sistemas de riego estudiados, tuvo resultados y efectos diversos, que por razones metodológicas se agrupan en tres:

- Sistemas de riego en los que los usuarios adoptaron o legitimaron el concepto propuesto por la intervención.
- Otros que adecuaron el nuevo concepto a su lógica.
- Los que no incorporaron a su repertorio la noción de propiedad hidráulica.

En los sistemas de riego³⁰ en los que se integró este concepto, la noción de derecho de agua vigente remite a que el aporte en mano de obra y dinero otorga la propiedad colectiva de la infraestructura y el derecho de agua que deviene de la infraestructura. Esta noción es excluyente, aunque en los diferentes sistemas de riego tiene varios matices. Por ejemplo, en Lahuachama y San Isidro no se permite el ingreso de nuevos usuarios, debido a que los regantes consideran que el agua disponible no es suficiente para admitirlos. En Naranjos MD-Valle del Medio es posible incluirlos si pagan un monto de dinero determinado al grupo de los regantes. Además, la adopción del concepto de propiedad hidráulica trajo consigo la incorporación de nuevos principios en la relación entre las personas y el agua.

Pese a la introducción de estos nuevos conceptos, en algunos sistemas de riego (Naranjos MD-Valle del Medio, Llauquinqiri) se pueden encontrar muchos signos de resistencia cultural, como la posibilidad de ingresar pagando, que también puede ser una expresión de la capacidad de diálogo intercultural que tienen las comunidades.

En los sistemas de riego en los que se observó una adecuación del concepto de propiedad hidráulica, como es el caso de Yucasa y Aguayrenda, fue adaptada a la cosmovisión local, integrando algunos aspectos y rechazando otros, como se aprecia en la tabla 5.

En resumen se puede decir que, en estos sistemas de riego, la cosmovisión sobre el agua como parte de la naturaleza, en la que no puede privarse de agua a ningún ser vivo, se

30 Los sistemas de riego que adoptaron y/o legitimaron el concepto de propiedad hidráulica fueron: Lahuachama, San Isidro, Naranjos MD-Valle del Medio y Llauquinqiri.

tensiona con la introducción del concepto de propiedad hidráulica que es excluyente.

► **Tabla 5.** Principios sobre propiedad hidráulica aceptados y rechazados

Principios adoptados	Principios rechazados
<p>Exclusión: se instituye la existencia de usuarios y no usuarios dentro del área de influencia de los sistemas de riego.</p>	<p>Propiedad: el agua es de la chacra y no de las personas. La infraestructura no es concebida como propiedad exclusiva de un grupo, sino como algo que forma parte de la gestión territorial (Aguayrenda).</p>
<p>Individualización: la valoración económica de la mano de obra individual posibilita la adquisición de derechos de agua.</p>	<p>Poder: el agua está bajo gestión comunal, las familias primero son comunarias antes que regantes.</p>
<p>Propiedad: los usuarios que aportaron con mano de obra para la construcción se atribuyen la propiedad de la infraestructura de riego –únicamente Yucasa–.</p>	<p>Derecho: no cambia la cosmovisión sobre el agua, no existe mercado de agua.</p>

Fuente: elaboración propia.

En Humapirhua, en cambio se constataron acciones de resistencia a la introducción del concepto de la propiedad hidráulica por parte de las y los comunarios. Mantuvieron su concepción de acceso de agua, a pesar de que antes de la intervención la propiedad del estanque era individual. Es interesante destacar este aspecto, ya que los comunarios revisaron su propia práctica individualista, y el sistema de riego mejorado posibilitó el acceso al agua de todos. En el registro de regantes figuran, incluso, los comunarios que no aporta-

ron o que lo hicieron de manera escasa a la construcción de la infraestructura, pues debido a la alta migración la exigencia de los aportes fue flexible. En Corpa Grande, no hubo adopción, adecuación ni resistencia, ya que la institución que intervino no introdujo una concepción de derecho de agua. El proyecto consistió sólo en el tendido de una tubería en la zona de aducción que fue ejecutado por un contratista de la comunidad. Por lo tanto, se mantiene la noción de que el agua es para todos los comunarios (sayañeros) conforme a su cosmovisión.

Como conclusión, al analizar las diferentes facetas que presentan los procesos de intervención, se evidenció la existencia de un enfoque homogeneizante y que predominantemente orienta los procesos de creación y mejoramiento de la infraestructura de riego, basados en aporte de mano de obra individual, mayoritariamente masculina, que da origen al derecho de agua. Las intervenciones no recogen ni toman en cuenta los repertorios locales existentes sobre las diversas formas de relacionamiento entre las personas y el agua.

Concepciones de derechos de agua y relaciones de género a nivel de sistema de riego

En las categorías de exclusión, propiedad, poder e individualización están presentes, o no, las nociones de derecho de agua. Estas configuran un orden social en el que la relación entre varones y mujeres se diferencian y toman posiciones de privilegio o desventaja (véase tabla 6).

- **Tabla 6.** La influencia de los principios de propiedad hidráulica en las relaciones sociales y de género

Principios de propiedad hidráulica	Relaciones de género en torno al agua
Exclusión	Las familias con jefas de hogar tienen desventajas, porque no son admitidas para participar en los trabajos de construcción de la infraestructura de riego o porque no tienen dinero para contratar jornaleros. Las familias propietarias de tierra de mayores recursos económicos con jefes o jefas de hogar son las más favorecidas, pues pueden contratar más jornaleros para adquirir mayor número de derechos de agua, lo que les permite acumular derechos de agua.
Propiedad	Se legitima la propiedad de la infraestructura de riego y del agua de un grupo de familias, en desmedro de otro grupo excluido de familias con menores ingresos y/o jefes de hogar.
Control	El grupo de usuarios tiene el poder de tomar decisiones sobre la admisión de nuevos usuarios. Las familias excluidas deben responder las exigencias establecidas por dicho grupo.
Individuación	La valoración económica de la mano de obra individual es generalmente masculina. Las jefas de hogar están limitadas a adquirir derechos de agua.

Fuente: elaboración propia

Haciendo un análisis comparativo entre la noción de derecho basado en la propiedad hidráulica y la de “derecho natural”. En aquellas experiencias en las que predomina la primera noción, el agua es un recurso de poder que puede ser reclamado por los individuos y refuerza las inequidades de clase, etnia, género y generación. En cambio, en las experiencias en las que prima el derecho natural, existe acuerdo con la cosmovisión del colectivo: el agua es para todos los

seres vivos,³¹ y es más inclusivo y solidario pues no existen criterios de discriminación alguna. Considera que el agua no es un “recurso encerrado” y que se encuentra disponible para ser usado por todos los comuneros y seres vivos. En esta concepción tampoco existe la idea de apropiación o enajenación. Por ejemplo, nadie puede prestar, vender o alquilar el agua que yace en la naturaleza. Por lo tanto, cabe preguntarse, si “encerrar” el agua como recurso y propiedad atribuida a individuos aislados de su familia y su comunidad es la respuesta para garantizar la salud del paisaje, la sustentabilidad de la vida y la equidad social y de género.

Concepción de derecho de agua familiar después de la intervención

De acuerdo con los hallazgos de este estudio, una característica común es que el derecho de agua no se sitúa en la dimensión individual sino del grupo familiar. Ello se debe a que la adquisición del derecho de agua fue posible gracias al aporte de los miembros de la familia que respondieron a los requerimientos de la ejecución de los proyectos, organizando y distribuyendo las tareas en la casa, la chacra, los trabajos fuera de la comunidad y en el proyecto de riego. En la tabla 7 se presentan algunos ejemplos de estrategias familiares para la adquisición de derecho de agua.

31 Actualmente, una reivindicación de los pueblos indígenas es tratar la naturaleza como sujeto y no como objeto de propiedad. Por ejemplo, en el Ecuador se pretende introducir en la nueva Constitución Política del Estado los derechos de la naturaleza, con el fin de que el Estado reconozca y garantice el derecho a mantener y regenerar los ciclos vitales naturales (Galeano, 2008).

► **Tabla 7.** Estrategias familiares para adquirir derechos de agua

Estudio de casos	Estrategia familiar
Lahuachama	El esposo trabajó en la construcción de la infraestructura de riego, en algunos casos para tener dos acciones –una a nombre del esposo y otra a nombre de la esposa–; la esposa se hizo cargo de la producción agropecuaria.
Humapirhua	La esposa trabajó en la construcción de la infraestructura de riego y el esposo generó ingresos en la minería. El esposo trabajó en la construcción de la infraestructura de riego sólo los fines de semana. Las familias restantes –varones ancianos y mujeres– trabajaron como jornaleros para que los residentes adquiriesen derechos de agua.
Aguayrenda	El esposo trabajó en la construcción de la infraestructura y la esposa se dedicó a la venta de comida a los trabajadores que construían las obras para generar ingresos económicos. Algunas mujeres se dedicaron a cocinar en “ollas comunes” para ayudar a sumar jornales para adquirir el derecho de agua.
Naranjos MD-Valle del Medio	El esposo trabajó en la construcción de la infraestructura y la esposa se hizo cargo de la alimentación de los jornaleros contratados. Actualmente, para la valorización económica del derecho de agua se toma en cuenta el costo de la mano de obra de las mujeres invertido en la preparación y traslado de alimentos.

Fuente: elaboración propia.

Es importante mencionar que la concepción de derecho de agua familiar que incluye a varones y mujeres no es una decisión racional, sino inherente a la propia naturaleza y concepción cultural de familia. En las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, se formularon varias preguntas para indagar acerca de las concepciones locales sobre los de-

rechos de agua. Así, en algunos casos, la pregunta ¿de quién es el derecho de agua, del varón o de la mujer? Sorprendió a ambos géneros, ya que en su imaginario no existe la noción de que el agua debía pertenecer a alguno de ellos. Esta observación nos permite señalar que el concepto de derecho de agua basado en la propiedad individual es abstracto en tanto que la relación de las personas con este recurso se mueve en una dimensión muy práctica. Ello se hace evidente cuando llega el agua a la parcela: el beneficio es para todos los miembros de la familia. Por otro lado, las categorías contenidas en la noción de propiedad hidráulica, al ser aplicadas a nivel familiar, no encuentran una expresión clara, pues son otras categorías o principios los que definen el derecho familiar, como se puede apreciar en la tabla 8, donde se contrastan estas concepciones.

En suma, existe una diferencia entre la noción de derecho de agua a nivel sistema de riego y en el ámbito familiar. Como vimos, en los sistemas de riego se encuentra una diversidad de nociones de derecho de agua, en cambio, en el familiar la noción es igual en todos los casos.³² Ello lleva a cuestionar la pertinencia de un concepto universal y monocultural de derecho de agua, usado para analizar las relaciones de género en distintos contextos culturales, y en diferentes niveles de análisis.

Otra manera de violentar las formas de organización familiar que ejercen las modalidades de intervención técnica analizadas, son los registros que se realizan para los miembros de la familia que no son necesariamente un referente de “propie-

32 Boelens y Hoogendam (2001) muestran en las investigaciones realizadas en la zona andina que el concepto de derecho de agua acuñado se utiliza indistintamente para el análisis de derechos de agua en diferentes niveles: familiar, sistema de riego, regional, entre otros.

dad de los derechos de agua”. El estudio muestra diferentes registros para los sistemas de riego: a) de usuarios titulares, b) de sayañeros, c) de miembros de la OTB y d) registro de los miembros de la comunidad. En el primer grupo, las personas inscritas son jefes y jefas de hogar,³³ y también esposas e hijos de jefes de hogar, como ocurre en Lahuachama. En San Isidro sólo se registran a los propietarios/as de la tierra. En el segundo grupo, los sayañeros son los representantes de sayañas,³⁴ por lo tanto, los que están inscritos son varones y/o mujeres, miembros de la familia nuclear o ampliada. En el tercer grupo,³⁵ se inscriben los jefes de hogar varones o mujeres, tengan o no tierra. Por último, en el cuarto grupo,³⁶ están todos los comunarios jefes de hogar varones o mujeres con o sin derechos de agua. En realidad, los registros son listas en las que figuran los responsables de la manutención del derecho de agua que, en los sistemas intervenidos, se los denomina titulares, y son en la mayoría de los casos jefes de hogar varones.

A nuestro criterio, ello amerita un análisis sobre el significado cultural de ser “jefe de hogar” y miembro de la familia representado por un jefe. Creemos valioso distinguir entre el significado que adquiere la jefatura de hogar a nivel comunal y familiar. En el primero, el colectivo exige un representante por familia –preferentemente el padre–, con el fin de que esta persona se responsabilice de cumplir con todas las obli-

33 Es el caso de Lahuachama, San Isidro, Naranjos MD-Valle del Medio, Llauquinqiri, Yucasa.

34 Todos los comunarios tienen sayaña (parcela individual para vivienda), es el caso de Corpa Grande.

35 Es el caso de Humapirhua.

36 Es el caso de Aguayrenda.

► **Tabla 8.** Contraste entre el concepto de derecho de agua individual y las concepciones locales de derecho familiar

Categorías	Formas de expresión del derecho individual	Concepciones sobre el derecho de agua familiar en los casos estudiados
Exclusión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un miembro (titular) de la familia –generalmente varón– se apropia del derecho al agua. ▪ Un miembro excluye a los demás del uso y beneficio. ▪ Existen competencias o luchas individuales entre miembros de la familia para acceder al derecho de agua de manera autónoma. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ningún miembro de la familia se apropia del agua de manera individual. ▪ Ningún miembro de la familia excluye a otro del uso y beneficio del derecho de agua. ▪ El principio objetivo es garantizar la aplicación del agua a la chacra.
Poder	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El derecho de agua es sobre todo una relación social y expresión de poder entre los miembros de la familia. ▪ Las relaciones de poder se expresan en la atribución y potestad que se atribuye algún miembro de la familia para decidir a su favor o en desmedro de los demás miembros de la familia. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La adquisición y uso de los derechos de agua están mediadas por estrategias y acuerdos. ▪ Los jefes de hogar –varón y mujeres– deciden velando por el interés del grupo familiar. ▪ Ningún miembro de la familia toma decisiones sobre las reglas de gestión del sistema de riego en perjuicio de los demás miembros o buscando sólo su beneficio personal .
Control	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El ejercicio del poder individual implica el control de un miembro de la familia sobre la propiedad y el derecho . 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Al interior de la familia ningún miembro se disputa la exclusividad del control técnico, organizativo y socio-legal.

gaciones que exige la gestión de riego, especialmente para la manutención del derecho de agua. Por lo tanto, ser representante no implica tener jerarquía o privilegios frente a los demás miembros del grupo familiar, y menos la propiedad exclusiva del derecho. A nivel familiar, ello no significa tener una posición privilegiada, al menos no se hizo evidente en el análisis de la información. Los demás miembros del grupo familiar no se sienten subordinados en su rol de representantes. Por ejemplo, asistir a una reunión de regantes no otorga al jefe de hogar un estatus jerárquico frente a los otros, y esta responsabilidad no es disputada entre hombres y mujeres. Al contrario, todos se excusan para no asumirla. No obstante, es importante mencionar que a nivel comunal muchas veces el colectivo establece criterios y/o restricciones para la representación y, por ende, para el ejercicio del derecho de agua. Por ejemplo, se exige que el jefe de hogar –varón o mujer– asuma las responsabilidades de la gestión, limitando la participación de los demás miembros.

Ejercicio de los derechos de agua

El concepto “ejercicio de los derechos de agua” significa tener atribuciones y obligaciones que establece la organización local. En los casos estudiados se encuentran dos formas organizativas: la de riego³⁷ y la comunal.

En el primer tipo,³⁸ sólo los regantes regulan el ejercicio del derecho de agua, estableciendo, por ejemplo, los criterios

37 Las organizaciones de riego son independientes de la organización comunal. Por ejemplo, Lahuachama está compuesta por usuarios que pertenecen a 10 zonas de riego ubicadas en distintas comunidades.

38 Los sistemas de riego regulados por organizaciones de riego son Lahuachama, San Isidro, Naranjos MD-Valle del Medio y Llauquinquiri.

de entrega –turnos de riego– y las posibilidades de alquiler o venta de su turno. La organización comunal³⁹ (compuesta por usuarios y no usuarios), en cambio, define las condiciones del ejercicio del derecho de agua. En este grupo, la cosmovisión sobre el recurso y la cohesión social tienen una fuerte influencia en su uso; por ejemplo, se prohíbe su uso lucrativo (alquilar o vender). El derecho de agua no siempre otorga poder de decisión, ya que son los comunarios, sin derecho de agua o no usuarios, quienes definen también los criterios para su ejercicio.

En el plano de las atribuciones, lo principal es tener derecho de uso del agua, cuyas formas se agrupan en tres modalidades: 1) derecho de uso de agua riguroso,⁴⁰ (el agua es considerada como un recurso productivo y nadie está dispuesto a renunciar al agua que le confiere su derecho), 2) derecho de uso de agua flexible (definido por las necesidades de los cultivos y/o por la importancia/prioridad de la agricultura frente a otras estrategias de vida no agrícolas⁴¹ que hacen frente al proceso de urbanización. En este caso con los turnos no son reclamados,⁴² 3) derecho de uso de agua “natural” (está en función del ciclo agrícola y natural del agua⁴³).

De acuerdo con las características de las tres agrupacio-

39 Los sistemas de riego regulados por la organización comunal son: Corpa Grande, Aguayrenda, Humapirhuay Yucasa.

40 Es el caso de San Isidro y Lahuachama.

41 Es el caso de Aguayrenda, Humapirhua, Naranjos MD–Valle del Medio.

42 Especialmente en el riego nocturno, el juez de agua se ve obligado a buscar al usuario para entregarle su turno, como ocurre en Llauquinquiri.

43 El ciclo agrícola se armoniza con el del agua de acuerdo con la ocurrencia de lluvias (tiempo seco y tiempo lluvioso), y las otras manifestaciones del clima (nevadas, granizadas).

nes, se observa que el reclamo del uso del agua tiene diferentes connotaciones y está vinculado a la noción de derecho de agua en cada sistema de riego. Varía desde un reclamo estricto, en el cual el agua es considerada como un recurso de producción, hasta una manera natural de su uso, donde es considerada un miembro más del entorno natural con el que se convive.

Tanto en los sistemas regulados por la organización de riego (regantes) como por la comunal (comunarios/as), el uso está condicionado por el cumplimiento de ciertas obligaciones. Los regantes deben asistir a reuniones, ocupar cargos, realizar las tareas del mantenimiento de la infraestructura de riego y participar en los trabajos comunales.

Por ejemplo, la asistencia a las reuniones es una obligación y no una atribución, pues no proporciona poder o mayor estatus.⁴⁴ Tal como podemos apreciar en la tabla 9, el desempeño de cargos también es obligatorio para mantener vigente el uso del derecho de agua; el más frecuente es el de juez de agua, que puede ser ocupado indistintamente por varones o mujeres, en algunos casos, y sólo por varones, en otros.

Al igual que en las reuniones, los y las usuarios/as son reticentes a asumir cargos porque entienden que los mismos son para facilitar la gestión del sistema de riego; ello implica una fuerte inversión de tiempo, sin ningún beneficio personal. En la Tabla 9 puede verse con más detalle las características de los cargos para riego.

44 Las reuniones de riego son funcionales a la dinámica de la gestión de riego, y las decisiones que se toman están relacionadas con aspectos rutinarios de dicha gestión. Por ejemplo, fijar la fecha de inicio para que entren en vigencia los turnos de riego, evaluar un evento relacionado, etc. Por lo general, las decisiones se toman por consenso y responden al interés colectivo.

► **Tabla 9.** Criterios para el desempeño de cargos de riego

Casos	Quienes ejercen
Lahuachama	Ejercen todos los socios titulares varones y mujeres.
Corpa Grande	Ejercen el (los) representantes(s) de la sayaña que pueden ser uno o más miembros de la familia ampliada, varones o mujeres.
Naranjos MD-Valle del medio	El cargo es un castigo, se asigna a los usuarios sancionados. Esta sanción se aplica mayormente a varones.
San Isidro	Los cargos son delegados a otros, así, los propietarios de la tierra delegan la responsabilidad de pasar el cargo de juez de aguas a sus partidarios varones.
Humapirhua	Debido al alto porcentaje de migración no hay candidatos para ejercer cargos. Los cargos se concentran en una de las familias que vive en la comunidad. Varones y mujeres pueden desempeñar el cargo.
Yucasa Aguayrenda	Puede ejercer el titular varón, la esposa o un representante. Los varones generalmente se excusan porque están dedicados a otras estrategias de vida.
Llauquinquin	Socios titulares varones. Las mujeres ocupan cargo solamente de cajeras.

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, el mantenimiento de la infraestructura de riego es una actividad de la que no se puede prescindir, ya que la llegada del agua desde la fuente a las parcelas depende de las características en que se encuentra. Cada sistema tiene su propia forma de organizar las actividades de mantenimiento. La inasistencia es sancionada económicamente, por lo gene-

ral, se cobra el equivalente al número de jornales invertidos en la actividad. Una primera regla que rige el cumplimiento de las obligaciones, especialmente para el mantenimiento, debe ser realizada por los titulares, cuyos nombres se encuentran registrados, aunque no todos están habilitados por la organización para cumplir dichas obligaciones. Por ejemplo, en algunos sistemas no está permitido que las mujeres participen de esta fase, se exige fuerza masculina. La organización comunal restringe o facilita la participación de los diferentes miembros de la familia en el cumplimiento de las obligaciones, ya sea que los nombres figuren o no en el registro.

► **Tabla 10.** Características de los cargos

Principios	Forma de ejercicio
No es sinónimo de poder	Es un deber antes que un tributo. El poder de la autoridad está basado en el control social. El cargo es un servicio más que un beneficio personal. Implica mucho esfuerzo y sacrificio.
Es compartido (se asigna a la familia)	El ejercicio puede ser compartido entre los miembros de la familia o algún miembro de la familia puede reemplazar al titular, el cargo también puede ser delegado.
No es burocrático	El cargo es operativo, es para facilitar la gestión del sistema de riego.
Es rotativo	Por orden de la lista, por turno del terreno.
Es obligatorio	Todos deben pasar el cargo, por sanción, por compromiso con la comunidad.

Fuente: elaboración propia.

El ejercicio del derecho de agua y las relaciones de género en la familia

Es importante tener en cuenta que a la hora de analizar la situación de la mujer en el ejercicio de los derechos de agua, no es posible afirmar la existencia de “la mujer regante” o “la condición de la mujer” en relación con los derechos de agua, como si la situación femenina fuera la misma en todos los sistemas de riego y al interior de cada colectivo. Para ellas, el ejercicio del derecho de agua está determinado por su estado civil, la clase y etnia, la situación migratoria y la referencia de afiliación en el registro, como se expresa en la tabla 11.

Es importante indicar que la situación de las mujeres titulares y esposas de titulares con respecto al cumplimiento de las obligaciones varía según diversas situaciones:

- a) Participación plena. Como ocurre en Aguayrenda y Humapirhua. Allí no hay exclusión de las mujeres titulares ni de las esposas de los titulares en el cumplimiento de las obligaciones, asisten a reuniones, desempeñan cargos y participan en el mantenimiento de la infraestructura de riego.
- b) Participación parcial. Las mujeres pueden asumir sólo algunas de las obligaciones debido a las restricciones que define la organización. Por ejemplo, en Naranjos MD-Valle del Medio, las mujeres que figuran en el registro pueden ocupar algunos cargos, pero no están habilitadas para ser jueces de agua o presidentas de la organización.⁴⁵ Las espo-

45 No son nombradas para ocupar cargo de juez de agua o presidente, debido a que una de sus tareas principales es organizar y dirigir los trabajos de mantenimiento de la infraestructura. La ejecución de este trabajo implica correr riesgos físicos debido a que la infraestructura de riego está ubicada en sitios peligrosos, por ejemplo en San Isidro y Naranjos MD-Valle del

► **Tabla 11.** Situación de las mujeres respecto al ejercicio de los derechos de agua

Casos	Situación de las mujeres	Ejercicio de los derechos de agua	
San Isidro	Clase, etnia y estado civil	Mejores propietarias: solas, oriundas. Mujeres esposas de propietarios, oriundas.	No tienen interés por participar en la actividad agrícola, por lo tanto, no se involucran en el ejercicio del derecho de agua.
		Mujeres inmigrantes, esposas de propietarios.	Participan en la agricultura y ejercen derechos de agua.
		Mujeres partidarias, oriundas e inmigrantes.	Participan en el riego y en la gestión del sistema de riego.
		Mujeres jornaleras (inmigrantes). Las mujeres partidarias “cambas” y “collas” pueden ser a su vez jornaleras.	Venden su fuerza de trabajo en tareas agrícolas y de riego.
Humapihua Corpa Grande Yucasa	Migración	Mujeres estantes.	Ejercen el derecho de agua.
		Mujeres residentes.	Delegan el ejercicio del derecho o participan ocasionalmente.
Aguayrenda	Etnia	Mujeres guaraníes.	Ambas ejercen el derecho de agua. La diferencia es que los karais practican una agricultura más intensiva.
		Mujeres karais.	
Lahuachama Llauquinquin Naranjos M.D. y Medio	Estado civil y referencia de registro	Mujeres titulares solas.	Ejercen derechos.
		Mujeres esposas de usuarios titulares.	Tienen un ejercicio parcial.

Fuente: elaboración propia.

sas de los titulares no pueden ocupar cargos, y en relación con el mantenimiento de la infraestructura, la condición de género se sobreimpone a la de usuaria titular registrada. Las titulares no pueden participar en este cargo, por ende, tampoco las esposas de los registrados. Ello obliga a quienes están solas a contratar un jornalero y cumplir con esta obligación para mantener su derecho de agua.

- c) *Participación restringida*. En el sistema de riego de Lahuchama la categoría de “socio titular”⁴⁶ posee una fuerte significación. Mientras las socias titulares tienen la atribución de asistir a reuniones y ocupar cargos, en el mantenimiento de la infraestructura de riego sólo se admite la participación de socios titulares varones, las mujeres solas, al igual que en el caso anterior, se ven obligadas a contratar jornaleros para cumplir con esa responsabilidad. Tampoco está permitido que las esposas de los “socios titulares” ocupen cargos y participen en las tareas de mantenimiento de la infraestructura de riego. Sin embargo, las familias reclaman a la organización la admisión de cualquiera de sus miembros para cumplir con las obligaciones. En realidad todos los y las integrantes del grupo familiar se involucran en la gestión de riego en función de garantizar el derecho de agua y su sustentabilidad. Por lo tanto, no es posible estudiar género y riego sin tomar en cuenta la estrecha relación que hay entre gestión colectiva del agua y estrategias de vida de las familias.

Medio hay animales peligrosos (víboras, tarántulas, etc.) por el clima y la vegetación de estas zonas. Además, en ambos sistemas la infraestructura de riego está ubicada en áreas accidentadas.

46 El socio o socia titular es la persona que figura en el registro porque aportó con mano de obra para la construcción de la infraestructura. Esta categoría tiene relevancia porque además implica un estatus social.

Reflexiones finales: etnicidad y género en el nuevo Estado Plurinacional de Bolivia

Como ya hemos dicho, una transformación relevante en la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia es la inclusión de la etnicidad como eje transversal del conjunto de las normativas. En este aspecto, el énfasis está puesto en la noción de intraculturalidad, afirmación de las culturas originarias. Sin embargo, según nuestro criterio, esta concepción no abarca la diversidad cultural ni toma en cuenta las relaciones interculturales. Esto lleva, en cierto modo, a una idealización de la etnicidad como propiedad de la cultura andina y aymará, ya que existen 35 pueblos indígenas y la mayor densidad étnica se encuentra en la Amazonía. A partir de allí, se puede afirmar que desde el Estado aún no existe una propuesta conceptual enmarcada en la filosofía del “Vivir Bien”, que plantee un nuevo paradigma de “desarrollo” y bienestar basado en las cosmovisiones y pautas culturales de convivencia y equidad de las diversas culturas originarias que habitan el territorio boliviano.

Ahora bien, a diferencia de la etnicidad, el género no ha sido considerado como un eje transversal en la nueva Constitución. Esta incluido sólo en las normativas referentes a temas puntuales como la violencia doméstica, las cuotas de poder, el trabajo no remunerado y la participación en las instituciones y organizaciones, entre otros. La falta de una concepción estatal oficial respecto del alcance y sentido de las relaciones de género condiciona que los funcionarios planificadores e implementadores de políticas (varones y mujeres, tanto indígenas, mestizos y blancos, con o sin formación académica) mantengan y expresen diferentes concepciones y posicionamientos respecto del enfoque de género: unos a favor y otros

en contra, o ambivalentes. Por un lado, los de origen indígena reivindican, en general, el modelo complementario *Chachawarmi*⁴⁷ y juzgan el enfoque de género como neoliberal e individualista. Sin embargo, también reclaman el empoderamiento y el ejercicio de derechos individuales para las mujeres. Por otro, algunos/as académicos/as intentan adecuar el enfoque feminista radical a la nueva filosofía del “Vivir Bien”.

La generalización de ciertos principios o valores aymarás a todas las demás culturas, en especial respecto al modelo andino de *Chachawarmi*, es una limitante para las políticas de gestión de recursos naturales como el agua.

El estudio ha demostrado que en cada contexto cultural existe un complejo entramado de relaciones de clase, etnia y género. Por lo tanto, la posición y condición de las mujeres en el ámbito de la gestión del riego, y específicamente en los derechos de agua, presentan una notable heterogeneidad. En otros términos, no es válido generalizar la situación de la “mujer andina/indígena” o la “mujer regante” como si se tratara de un grupo social y culturalmente homogéneo.

Existen además contradicciones en el tratamiento de la igualdad de género en las distintas normativas vigentes en este campo. En la filosofía del “Vivir Bien” se plantea la defensa de los derechos colectivos y el respeto a la naturaleza. Paradójicamente, el Plan de Igualdad de Oportunidades, elaborado en el marco de la nueva Constitución, introduce un enfoque de género que reivindica la asignación de derechos propietarios e individuales a favor de las mujeres.

Ello demuestra que el reconocimiento formal de los usos y costumbres de los pueblos indígenas y campesinos por parte

47 Modelo de autoridad dual en la cultura andina conformado por la pareja –hombre y mujer– la cual es concebida como una unidad.

del Estado aún no se expresa en marcos conceptuales que incluyan las diversas matrices culturales. Éste es un desafío que resta por afrontar desde la perspectiva de un pluralismo epistemológico que afirme la necesidad de producir conocimientos sobre las relaciones de género, tomando en cuenta la diversidad cultural y que, por lo tanto, refute la vigencia de un modelo único.

Las políticas públicas sobre riego y género en el marco del nuevo Estado Plurinacional de Bolivia

Dentro del eje económico-político del Plan de Igualdad de Oportunidades elaborado, a principios del 2009, existen dos políticas respaldadas por la nueva Constitución. La primera tiene por finalidad promover el acceso de las mujeres a los recursos naturales, de la producción y a los servicios públicos. La segunda tiene por objetivo su acceso al patrimonio tangible (la tierra, la vivienda, el capital) e intangible (tecnología y capacitación). Para su cumplimiento, se plantea una estrategia de empoderamiento y participación en la toma de decisiones.

Ahora bien, al analizar qué ocurre con las políticas e intervenciones de riego observamos que sus acciones no coinciden con estos principios. Si bien esta política promueve el acceso de las mujeres a los recursos naturales y a los de la producción, cuando se refiere al agua prioriza la de consumo humano y no la de riego. En ello encontramos la persistencia de una visión sesgada y no realista según la cual las mujeres están vinculadas al uso del recurso para fines domésticos y los hombres a su utilización para la producción agrícola.

Lo mismo ocurre cuando se plantea como prioridad promover el acceso de las mujeres al patrimonio tangible. En este caso, sólo se enfatiza el acceso a la tierra y no a los derechos

de agua para riego. Tampoco se hace referencia al derecho y necesidad de brindarles capacitación y tecnología en el área agropecuaria.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo de riego “para Vivir Bien” se sustenta en varios principios, entre ellos “equidad social, género y generacional”, y además “multiculturalidad”.

Los primeros tres principios se condensan en la noción de “agua para todos”. Aunque podría parecer abarcador, en realidad no toma en cuenta la necesidad de entender y atender demandas diferenciadas de grupos específicos como las jefas de familia del área rural y otros colectivos que están en proceso de incorporación a la agricultura bajo riego.

En cuanto al principio de “multiculturalidad”, estipula que el Estado garantiza y reconoce el uso social y ancestral de las organizaciones indígenas, originarias, campesinas, colonizadoras, entre otras. Asimismo, establece que para favorecer el desarrollo con identidad sociocultural, es necesario proteger los derechos de riego; respetar sus sistemas de autoridades; incorporar sus conocimientos, usos y costumbres y formas de organización en los procesos de construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de riego.

Sin embargo, ninguno de esos principios se plasma en políticas concretas. Una explicación de esta situación es que en verdad el enfoque de igualdad de género ocupa un lugar subordinado o marginal respecto a prioridades tales como la inversión en el desarrollo del riego o la construcción de una nueva institucionalidad. En muchos casos este enfoque suele ser abordado más como una formalidad para responder a los requerimientos de la cooperación internacional que como una norma estipulada por el Estado. De todo ello queda claro que aún falta desarrollar un marco conceptual y metodológi-

co coherente sobre riego y género con el marco filosófico del Estado Plurinacional.

Es así como los dos planes mencionados no se vuelcan en políticas específicas de igualdad de género en materia de riego, con la consecuente repercusión directa en las intervenciones en la cuestión del agua como demuestran los hallazgos de este estudio.

Descentralización, autonomías indígenas
y gestión de tierra y agua

Las autonomías y la nueva institucionalidad del riego

En el Estado Plurinacional de Bolivia, previo a la promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado en el año 2008, las políticas públicas eran ejecutadas a través de planes, programas y proyectos formulados e implementados por tres unidades político-administrativas, en el marco del Sistema de Planificación Nacional, el gobierno central, los nueve gobiernos departamentales y los más de trescientos municipios existentes en todo el territorio boliviano. La nueva Constitución conserva las anteriores, pero además establece las autonomías regionales y las indígenas.⁴⁸

48 Las competencias que asumirán el gobierno central, las autonomías (departamentales, regionales, municipales e indígenas originarias campesinas) serán de cuatro tipos:

- La competencia privativa que sólo está reservada para el gobierno central del Estado.
- La exclusiva que es conferida de manera explícita a un determinado nivel de autonomías.
- La concurrente, el nivel autonómico reglamenta y asume las funciones ejecutivas, reservándose para sí el gobierno central de la función legislativa.
- La compartida, que implica que esta competencia se sujeta a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

En cuanto al tema del agua, el Estado reconoce y protege las formas de gestión existentes en las diversas culturas que habitan el territorio nacional donde se practica la agricultura regada. En este orden, las autonomías indígenas originarias campesinas tienen varias competencias exclusivas, compartidas y concurrentes sobre la gestión pero no así sobre la propiedad de las fuentes de agua.

En la Nueva Constitución Política se considera el agua como un recurso finito que cumple una función social, cultural y ambiental. Está bajo protección del Estado y su uso está reglamentado por licencias, registros y autorizaciones. Sostiene que es un derecho fundamental para la vida y que el Estado promoverá su uso y acceso sobre los principios de solidaridad, complementariedad, reciprocidad, equidad, diversidad y sustentabilidad.

Actualmente, la descentralización constituye uno de los desafíos más importantes del Estado y también de los pueblos indígenas en lo que respecta a la reterritorialización y la gestión colectiva y autónoma de sus recursos naturales, entre ellos, el agua para riego.

La Ley de Riego reglamenta el marco institucional del riego pero éste fue aprobado antes de la Nueva Constitución, por lo cual no contempla los niveles de autonomía regional e indígena, y, además, tiene una cobertura limitada a nivel municipal. Ello indica la necesidad de construir una nueva institucionalidad del riego coherente con la reconfiguración de la gestión territorial y los niveles y competencias de las diferentes autonomías, entre ellas, las indígenas.

Por lo tanto, el estudio ha confirmado que las normativas del Estado no se traducen ni se aplican en las políticas municipales consistentes con aquellas. En algunos casos se pudo comprobar que las políticas internacionales y los condicio-

nantes de las agencias de cooperación tienen mucha influencia en el accionar de los municipios, sobreimponiéndose a las responsabilidades del Estado. Este problema se ha tornado aún más complejo con la nueva reconfiguración de la gestión territorial y las competencias de las diferentes autonomías.

Gestión municipal y participación social

Según algunos analistas, la Ley de Participación Popular promulgada en 1994 fue la antesala de las actuales transformaciones del Estado, al promover la participación de poblaciones rurales y/o comunidades campesinas e indígenas –que históricamente fueron invisibilizadas y excluidas– en la gestión del municipio. La apertura de espacios de participación social permitió el planteamiento de demandas comunales al ser incluidas en la planificación local. A su vez, la ley promueve la participación de las mujeres en ellos.

Tradicionalmente, el municipio fue considerado un ámbito masculino y urbano, por lo tanto, una mayor presencia de líderes indígenas y de mujeres, tal como ocurre actualmente, es una expresión clara de un proceso de democratización del poder local. Sin embargo, la investigación demuestra que ellas no han logrado todavía una participación igualitaria en los lugares de decisión. Su presencia en los cargos públicos obedece en muchos casos al cumplimiento formal de las cuotas de representatividad que exige la Ley.⁴⁹ Que ocupen cargos como alcaldesas o concejales, tampoco ha tenido un impacto directo sobre la reivindicación de los derechos de las mujeres y los derechos de agua para las familias con jefas de hogar.

49 La Ley de Participación Popular establece que al menos el 30% de los cargos deben estar ocupados por mujeres.

Un ejemplo de ello se observó en dos organismos: el SENARI y los SEDERIS, creados con la finalidad de lograr una mayor participación de los regantes. La intervención de las mujeres en los respectivos directorios es aún muy débil.

Los derechos colectivos de agua y equidad de género

Uno de los principales hallazgos de este estudio es la identificación de una gran diversidad de escenarios de riego. Ello no se refiere sólo al espacio físico que abarca el sistema de riego, sino al conjunto de relaciones entre actores/as, influidos/as por la dinámica social, económica, migratoria, intercultural, entre otros.

En consecuencia, las características de estos escenarios moldean las nociones de derechos de agua. Como hemos visto, existe una diversidad de concepciones de derechos de agua con múltiples matices, que abarcan desde la noción de “derecho natural” hasta la de “derecho propietario” que estimula la individualización.

En esta gama heterogénea de concepciones, se entretajan también diversas relaciones de clase, etnia y género. Los grados de vulnerabilidad varían. Por ejemplo, en los sistemas de riego donde existe la noción de “derecho natural” las desventajas para las familias con jefas de hogar y para las familias pobres son menores. En cambio, en aquellos en los que se sostiene una noción de “derecho propietario”, las posibilidades de exclusión aumentan. De ello concluimos que cuando rigen los derechos colectivos la comunidad es más propensa a aceptar el ejercicio de la equidad social y de género en la gestión del agua.⁵⁰

50 La Nueva Constitución establece que el uso del agua está reglamentado por licencias, registros y autorizaciones. La Ley de Riego y sus reglamen-

Ahora bien, el registro de los derechos de agua a favor de ciertos grupos de familias legitima su propiedad, lo cual restringe la posibilidad de inclusión de quienes mayormente son pobres o de jefatura de hogar femenina, tal como pudimos comprobar en algunos de los casos estudiados.

El enfoque de igualdad de género en las intervenciones de acceso al agua y los sistemas de riego

De los casos estudiados se desprende que las intervenciones que se vienen desarrollando en este aspecto tienden a aplicar un enfoque monocultural que no toma en cuenta la diversidad de escenarios de riego ni la heterogeneidad social, cultural y de género que existe en cada uno de ellos.

Esto se verifica en las diferentes fases del proyecto. En el diseño no se establecen condiciones favorables para el levantamiento de demandas diferenciadas según género, y en la interlocución con la comunidad los protagonistas son mayormente varones –dirigentes campesinos y técnicos–. Asimismo, la vigencia de un enfoque tecnocrático no permite tomar en cuenta los requerimientos sociales en el diseño de la infraestructura de riego y menos aún recoger demandas diferenciadas por género.

tos normatizan el registro de los derechos de agua. Las organizaciones de regantes deben registrar sus derechos colectivos con la finalidad de proteger el usufructo de las fuentes de agua de las organizaciones de regantes, frente a las amenazas de instituciones privadas y/o transnacionales que pretenden sentar hegemonía sobre los recursos naturales. El registro no es sinónimo de propiedad, sino un referente para el cumplimiento de obligaciones. Dependiendo de las características del escenario de riego-migración, vínculo con el mercado, estrategias de vida, entre otros, puede ser individual, en pareja, colectivo-familiar, también abierto, flexible, dinámico, rotativo, incluso en algunos casos figuran comunarios emigrantes que no usan el agua pero cumplen con sus obligaciones comunales.

En la fase de construcción del sistema de riego, la masculinización de la mano de obra invisibiliza las diversas formas organizativas de trabajo colectivo existentes, que en muchos casos son más solidarias con las mujeres, ancianos/as y niños/as. Por último, no existen propuestas alternativas para evitar la exclusión de familias con jefas de hogar.

En suma, la masculinización del riego que caracteriza a la mayoría de las intervenciones constituye una limitación para promover la participación activa de las mujeres en la fase donde se decide la futura gestión, lo cual es un importante obstáculo para el posterior ejercicio de sus derechos de agua.

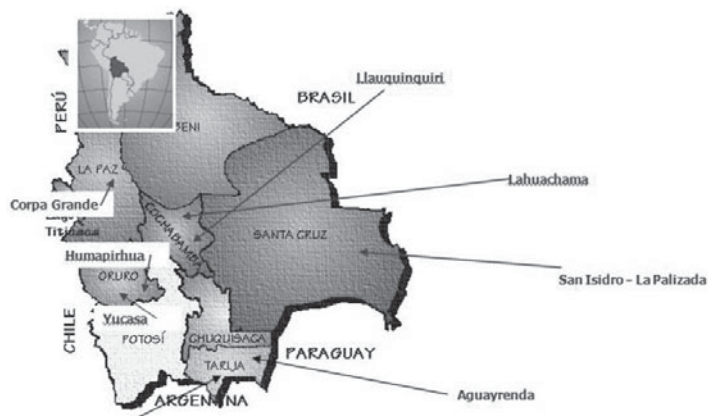
De ahí que estimamos que la igualdad o equidad de género basada en la reivindicación de derechos individuales y reforzada con un enfoque monocultural que promueve o fortalece la noción de propiedad individual de recursos, fomenta la exclusión y marginación de las mujeres menos favorecidas. No obstante, en los sistemas de riego campesinos en los que priman los derechos colectivos se facilita el acceso y ejercicio equitativo de esos derechos por parte de mujeres y varones.

Estas consideraciones abren un campo de reflexión y decisión en materia de políticas públicas que demuestren comprensión y sensibilidad respecto de la diversidad cultural.

Esta tarea todavía permanece pendiente.

Anexo

En la siguiente figura se muestra el mapa del Estado Plurinacional de Bolivia y la ubicación de los ocho estudios de caso:



Se presenta en las páginas siguientes la tabla con una descripción a la vez sintética y detallada de cada uno de los contextos particulares donde se desarrolló la investigación.

► **Tabla 12.** Ubicación de los estudios de caso

Sistemas de Riego	Zona	Característica de la comunidad
Corpa Grande	Municipio de Ancoraimes, altiplano boliviano, en la zona lacustre del Titicaca, en el departamento de La Paz.	Comunidad conformada por familias aymaras estantes (que viven en la comunidad) y residentes (emigrantes). Las familias están dedicadas a la agricultura bajo riego y a secano, producen papa, cereales y hortalizas. Los cultivos bajo riego son mayormente destinados al mercado.
Lahuachama	Municipio de Totora del Departamento de Cochabamba, ubicado en una zona de valle alto.	Municipio indígena quechua, los pobladores son campesinos dedicados a la producción agrícola (hortalizas, papa, maíz, trigo) destinados al autoconsumo y al mercado.
San Isidro-La Palizada Canal 1	Ubicado en los valles mesotémicos del municipio de Comarapa del Departamento de Santa Cruz.	En esta localidad se practica una agricultura intensiva enteramente orientada al mercado, existen diversas relaciones de producción entre propietarios de la tierra, arrendatarios y jornaleros.
Naranjos Margen Derecho	Valle del Medio, ubicado en el Departamento de Tarija, en la parte Sur del territorio boliviano.	Algunas familias se dedican a la agricultura con diferente grado de intensidad, y otras a la ganadería. Esto hace que existan usos diferenciados del agua y/o diferentes tipos de usuarios del agua.
Aguayrenda	Comunidad indígena guaraní del mismo nombre, localizada en el municipio de Yacuiba del Departamento de Tarija, en la región del chaco boliviano.	Históricamente, el territorio del pueblo guaraní ha sufrido constantes avasallamientos. La comunidad de Aguayrenda muestra una importante fortaleza para la defensa de sus derechos colectivos de su tierra y territorio, y por ende del derecho colectivo de agua. La comunidad está conformada por familias oriundas y familias inmigrantes de diversas culturas. Estas últimas se dedican más a la agricultura.

Humapirhua	Municipio de Poopo del Departamento de Oruro. Ubicado en el Humapirhua es uno de los 12 ranchos del Ayllu Cabeza.	La población es trilingüe (quechua, aymará, castellano). Los pobladores se autodefinen como un pueblo “agrominero”, pues la actividad agrícola está sujeta a las fluctuaciones de la minería. Esta comunidad está conformada por familias estantes –las que viven en el lugar– y las familias de residentes –las que migran, pero vuelven ocasionalmente a su comunidad–. La situación de dichas familias presenta un panorama diverso, en cuanto a sus estrategias de vida, la importancia de la agricultura y el vínculo con su comunidad. Gran parte de la agricultura –papa, cereales– es a secano y está destinada al autoconsumo. Algunas hortalizas se cultivan bajo riego y se comercializan en poca cantidad.
Llauquinqiri	Municipio de Quillacollo, valle central del departamento de Cochabamba..	Población quechuahablante. Tradicionalmente esta zona fue productora de maíz y crianza de ganado lechero, sin embargo, por su proximidad a las ciudades de Cochabamba y Quillacollo se encuentra muy amenazada por el proceso de urbanización. Por lo tanto, existe una paulatina reducción de los predios agrícolas, una creciente migración hacia el extranjero y una diversificación ocupacional de la población en actividades no agrícolas.
Yucasa	Municipio de Santiago de Huari del Departamento de Oruro, altiplano sur del país.	Ayllu andino, ancestralmente ha estado dedicado a la actividad agrícola y pecuaria. El sistema de riego capta las aguas de una vertiente que es compartida por cuatro ayllus. Esta fuente de agua también es compartida para uso industrial con la Cervecería Boliviana Nacional. Gran parte de la agricultura –papa, cereales– es a secano y está destinada al autoconsumo. Algunas hortalizas se cultivan bajo riego y se comercializan en poca cantidad. Algunas familias tienen como principal fuente de ingresos la crianza de llamas.

Fuente: elaboración propia.

Bibliografía

- Arnold, D. (1997) *Más allá del silencio: las fronteras de género en los Andes*. La Paz: CIASE e ILCA.
- Arratia, M. (2001) *Wata Muyuy: Ciclos de vida en culturas agrocéntricas y tiempos de la escuela. Una aproximación sobre gestión educativa e interculturalidad en un distrito quechua de Bolivia*. Buenos Aires: UNESCO-Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- Arratia, M.; Gutiérrez, Z. y Hoogendam, P. (1996) *Planificación, interacción y resultados inesperados. La dinámica de las intervenciones en sistemas de riego en los valles de Cochabamba, Bolivia*. PEIRAV. Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba – Universidad Agraria de Wageningen, Holanda.
- Arroyo, A.; Boelens, R. (1997) *Mujer campesina e intervención en el riego andino. Sistemas de riego y relaciones de género, caso Licto, Ecuador*. Quito: CAMAREN.
- Barth, F. (1969) *Grupos étnicos y sus fronteras* [Trad. S. Lugo Rendón] México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Beccar, L. (1999) “Aguas para riego y competencias municipales”, en: Hoogendam, P. (Ed.) *Aguas y municipios*. La Paz: Plural
- Beccar, L.; Boelens, R. y Hoogendam, P. (2001) “Derechos de agua y acción colectiva en el riego comunitario”, en: Boelens, R. y P. Hoogendam (eds.) *Derechos de agua y acción colectiva*. Lima: IEP
- Boelens, R. (1998) “La equidad y la construcción de las reglas”, en: Boelens, R. y Dávila, G. (eds.) *Buscando la equidad*.

Concepciones sobre justicia y equidad en el riego campesino. Países Bajos: Van Gorcum.

Boelens, R. y Hoogendam, P. (2001) “La yapa, derechos de agua, poder y fortalecimiento organizativo”, en: Boelens, R. y P. Hoogendam (eds). *Derechos de agua y acción colectiva*. Lima: IEP

Boelens, R. y Doornbos (2001) *Derechos de agua y el “empoderamiento” en medio de marcos normativos conflictivos en Ceceles, Ecuador*. Mimeo

Boelens, R. y Zwarteveen, M. (2001) “Las dimensiones de género de los derechos al agua en los sistemas de riego andino”, en: Boelens, R. y P. Hoogendam (eds). *Derechos de agua y acción colectiva*. Lima: IEP

Bonfil, G. (1987) “La teoría del control cultural en el estudio de procesos étnicos”, en: *Papeles de la Casa Chata. Revista del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social*. Año 2, No 3. México, D.F.

Both ENDS (2006) “Transversalización efectiva del enfoque de género en la gestión del agua para asegurar medios de vida sostenible: de los lineamientos a la práctica”. *Serie documentos de trabajo de Both ENDS*. Países Bajos.

Boelens, R. y Zwarteveen, M. y Both, D. (2005) “Legal Complexity in the Analysis of Water Rights and Water Resources Management”, en: Roth, D.; Boelens, R. y Zwarteveen, M. (eds.). *Liquid Relations, Contested Water Rights and Legal Complexity*. New Jersey, London: Rutgers University Press.

Bromley, D. (1992) *Making the commons work: Theory, practice and policy*. San Francisco: Institute of Contemporary Studies.

- Bourdieu, P (1997) *Outline of a theory of practice*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Cardozo, R. (2006) “Los primeros pasos de Evo Morales” *Cuarto Intermedio*, N° 79. Cochabamba, Bolivia.
- Coward, E. (1983) *Property in action. Alternatives for irrigation investment*. Ponencia presentada en el Taller sobre gestión y políticas de agua. Khon Kaen University. Khon Kaen, Thailandia.
- De la Fuente, M. (2000) *Participación y Desarrollo Local: La situación de los municipios rurales de Cochabamba y Chuquisaca*. Cochabamba: Centro de Estudios Universitarios (CESU) Mimeo.
- De Zutter, P. (1997) *Historias, saberes y gentes: De la experiencia al conocimiento*. Lima: Escuela para el desarrollo.
- Escobar, A. (1993) El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: Globalización o postdesarrollo, en: Langer, E. *Colonialidad del saber. Eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: UNESCO
- Galeano, E. (2008) *La naturaleza no es muda* (s/d).
- Galindo, C.F. (2005) “Hacia una pedagogía de investigación: Una invitación. Pensar la Universidad” *Revista de Investigación Educativa*. Universidad Mayor de San Simón. Cochabamba.
- Gerbrandy G. y Hoogendam P. (1998) *Aguas y acequias: los derechos al agua y la gestión campesina de riego en los Andes bolivianos*. Cochabamba, Bolivia: PEIRAV, Plural Editores.
- Greslou, F. (1990) *Visión andina y usos campesinos del agua*. La Paz: HISBOL.

- Gutiérrez, R (2007) “Conceptos para entender el proceso de descolonización.”, en: *Pukara* Nro. 17 La Paz, Bolivia.
- Gutiérrez, Z. y Cardona, S. (1998) *Etnicidad, género y riego. Hacer chacra: la colectividad en el riego en sistemas de riego del Altiplano de Oruro*. Oruro: Proyecto de Microriego Oruro-PEIRAV.
- Gutiérrez, Z. y Hoogendam, P. (1998) *Gestión campesina y diseño interactivo en sistemas campesinos de riego*. Oruro: Proyecto de Microriego Oruro-PEIRAV
- Gutiérrez, Z. (1997) “Conceptos para entender la gestión campesina de riego”, en: Hoogendam, P. *Agua, Cultura y Vida en el Mundo Andino. Memoria de Seminario Agua, Cultura y Vida en el Mundo Andino*. Oruro: Proyecto de Microriego Oruro-PEIRAV
- Gutiérrez, Z. (2005) *Appropriate designs and appropriating irrigation systems*. Tesis de Doctorado, Departamento de Riego e Ingeniería de Agua. Wageningen University.
- Gutiérrez, Z. (2006) *Riego campesino y diseño compartido: Gestión local e intervención en sistemas de riego en Bolivia*. WALIR, Quito: Abya Yala, Lima: IEP.
- Gutiérrez, Z. (2007) *Procesos de resistencia, acomodo y cambio en las concepciones y ejercicio de los derechos de agua en Bolivia*. S/d.
- Hoogendam, P. (1999) “Perspectivas para una política municipal de gestión de agua”, en: Hoogendam, P. (ed.) *Aguas y municipios*. La Paz: Plural.
- Hoogendam, P. y Vargas, G. (1999a) “La compleja relación entre municipalización, gobernabilidad y la gestión de agua”, en: Hoogendam, P. (Ed.). *Aguas y municipios*. La Paz: Plural.

- Hoogendam, P. y Vargas, G. (1999b) "Continuidades y discontinuidades en la gestión de agua después de la implementación del nuevo marco legal", en: Hoogendam, P. (Ed.). *Aguas y municipios*. La Paz: Plural.
- Lauderdale, P. (1998) "Justicia y Equidad: una Perspectiva Crítica", en: Boelens, R y Dávila, G. (eds) *Buscando la equidad. Concepciones sobre justicia y equidad en el riego campesino*. Países Bajos: Van Gorcum.
- López, L. E. (1999) *Interculturalidad y educación en América Latina. Programa de Formación en Educación Intercultural Bilingüe* (PROEIB Andes), Universidad Mayor de San Simón, GTZ. Mimeo. Cochabamba.
- Mayorga, F. (1993) *Discurso y Política en Bolivia*. Bolivia: ILDIS.
- Mayorga, F. (2007) "Movimientos sociales, Política y Estado", en *Opiniones y Análisis*, Número 84, Temas de coyuntura nacional, Tomo I, Fundemos/Hans Seidel Stiftung. La Paz, Bolivia.
- Mayorga, F. (2009) "¿Liderazgo sin fronteras?", en Bolivia y el contexto político actual. Umbrales N° 19 *Revista del postgrado en Ciencias del Desarrollo*. La Paz: CIDES – UMSA.
- Mayorga, F. (2009) *Autonomías. El azaroso camino de la reforma política*. Cochabamba: CESU.
- Medina, J. (1999) *Dialogo de sordos: Occidente y la indianidad: Una aproximación conceptual a la educación intercultural y bilingüe en Bolivia*. La Paz: Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas (CEBIAE).
- Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios. Vice-ministerio de Asuntos Agropecuarios y Riego. Dirección General de Servicios Agropecuarios y Riego. Unidad de Aguas y Suelos (2005). *Políticas Públicas de Riego*. La Paz.

Ministerio del Agua. Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego (2009). Plan Nacional de Desarrollo del Riego para “Vivir Bien”. La Paz.

Ministerio de Justicia. Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales (2008). Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades. “Mujeres construyendo la nueva Bolivia para Vivir Bien”. La Paz.

Ministerio de Planificación del Desarrollo. (2006). Plan Nacional de Desarrollo. La Paz.

Mires, F. (2004) “Derechos de culturas y derechos humanos”, en: Programa Internacional de Interculturalidad, *Los desafíos de la interculturalidad: Identidad política y derecho.*, Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo. Universidad de Chile.

Molyneux, M. (2008) “Reconfigurando la ciudadanía, Perspectivas de la investigación sobre justicia de género en la región de América Latina y el Caribe”, en Maitrayee Mukhopadhyay y Navsharan Singh (eds.) *Justicia de género, ciudadanía y desarrollo*. IDRC, Canada: Mayol Ediciones

Mollinga, P. (1998) *On the water front*. Tesis doctoral. Departamento de Irrigación e Ingeniería de Agua. Wageningen University.

Ostrom, E. (2000) “Private and Common Property Rights”. *Taller de teoría y análisis político. Centro para el Estudio de Instituciones, población y cambio ambiental*, Indiana University.

Patzi, F. (1999). *Etnofagia Estatal. Modernas formas de violencia simbólica. Análisis de la Reforma Educativa en Bolivia*. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés.

- Poulson, S. (1997) "Hay cambios y hay cambios: ¿Cómo ver más allá de los cambios indicados?", en: *Teorías y prácticas de género una conversación dialéctica*. La Paz: Subsecretaría de género.
- Puleo, A. (2002) "Un repaso a las diversas corrientes del ecofeminismo: feminismo y ecología", en *Revista El Ecologista*. Nro. 31, verano.
- Regalsky, P. (2004). "Territorios e interculturalidad: Ley de Participación Popular y jurisdicciones indígenas", en *Desafíos de la Interculturalidad: Identidad, política y derecho*. Santiago: Universidad de Chile.
- Sierra, M. T. (2005) "Diálogos y prácticas interculturales: derechos humanos, derechos de las mujeres y políticas de identidad", en *Revista de Interculturalidad*. Año 1, No.1. Programa Internacional de Interculturalidad, Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo. Universidad de Chile.
- Saavedra J. L. (Comp.) (2009) *Teorías y políticas de descolonización y decolonialidad*. Cochabamba: Verbo Divino.
- Salazar, L. (1995) *Memoria del curso de especialidad en Gestión Campesina de Sistemas de Riego - Asistencia técnica como servicio de acompañamiento*, Cochabamba: CAT-PRONAR.
- Siles, J. y Soares, D. (2003). *La fuerza de la corriente: gestión de cuencas hidrográficas con equidad de género*. San José: Hivos, UICN.
- Tibán, L. (2004) "Género y Sustentabilidad: Nuevos conceptos para el movimiento indígena". *Polis*, Revista de la Universidad Bolivariana. Santiago de Chile. ICCI Quito Ecuador. Véase [en línea]: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/30530500910.pdf>

- Vachon, A y Coll, R (1995) *Etnicidad y derecho: Un enfoque diatópico y diagonal del estudio y la enseñanza del pluralismo jurídico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México.
- Van Kessel, J. y Condori D. (1992) *Criar la vida: Trabajo y tecnología en el mundo andino*. Santiago de Chile: Vivarium Leyes y Decretos
- Constitución Política (2008) Nueva Constitución Política del Estado. Texto Final Compatibilizado. Versión Oficial aprobada por la Asamblea Constituyente el 2007 y compatibilizada en el Honorable Congreso Nacional el 2008. Octubre 2008.
- Ley N° 1551, (1993) Participación Popular, La Paz, abril.
- Decreto Supremo Nro. 23858, (1994) Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), La Paz, septiembre.
- Ley N° 1654, (1995) Descentralización Administrativa, La Paz, julio.
- Ley 2878, (2004) Ley de Promoción y Apoyo al Sector Riego para la Producción Agropecuaria y Forestal. La Paz, septiembre.
- Decreto Supremo Nro. 28817, (2006) Reglamento a la Ley N° 2878. Marco Institucional.
- Decreto Supremo. Nro. 28818, (2006) Reglamento a la Ley N° 2878. Reconocimiento y otorgación de derechos de uso y aprovechamiento de recursos hídricos para el riego.

De actoras a autoras: la construcción de la autoridad pública de las mujeres en procesos de democratización local¹

*María Arboleda, Nancy Carrión,
Stalin Herrera y Alejandra Santillana*

Introducción

Este artículo se centra en el estudio de experiencias de participación desarrolladas por mujeres en cuatro municipios de Ecuador. Tienen la singularidad de mostrar sus tentativas por obtener y sostener presencia y participación en los procesos de cambio socio-institucionales. Estos últimos son protagonizados por actores sociales que pretenden incidir en reformas moderadas y/o de mayor radicalidad en la democracia local y en estrategias de desarrollo que permitan mayores niveles de justicia y equidad social.

Los municipios estudiados son Nabón, Cotacachi, Esmeraldas y Cayambe. En Nabón, desde el año 2000 y durante tres períodos consecutivos, las elecciones a la alcaldía fueron ga-

1 Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE). Quito, 2012. Las experiencias de Cotacachi, Nabón, Esmeraldas y Cayambe en Ecuador. Este trabajo contó con los aportes de Lisset Coba, Margarita Aguinaga y Javier Rodríguez.

nadas por mujeres. La primera, Amelia Erráez, fue proclamada candidata por las comunidades indígenas, particularmente por mujeres, que reconocieron su autoridad y bondadoso prestigio levantado a través de décadas de trabajo dedicado a la enseñanza y a la participación rural y urbana, en un medio signado por el machismo y las exclusiones étnicas y de clase.

Cotacachi y Esmeraldas, por su parte, fueron los primeros municipios del país en elegir alcaldes con identidad étnica, tras 200 años de vida republicana. Auki Tituaña, economista e intelectual indígena, fue electo en 1996 en Cotacachi. Ernesto Estupiñán, líder sindical afrodescendiente, fue electo en Esmeraldas en el año 2000. En Cayambe, ese mismo año, fue electo alcalde Diego Bonifaz, integrante de una de las familias de hacendados de mayor relevancia a nivel local y nacional, quien fue candidato por el Pueblo Kayambi, organización de segundo grado que agrupa a las organizaciones indígenas del cantón.

Los cuatro municipios comparten similitudes y diferencias a nivel demográfico, social y político. Desde inicios del siglo XX, Cayambe y Esmeraldas, están vinculados a la economía nacional y mundial y, en las tres últimas décadas, lograron un alto crecimiento demográfico con tasas de alrededor del 5% anual debido a la atracción de fuerza de trabajo masculina y femenina. Cotacachi y Nabón, son sociedades expulsoras debido a una vinculación relativamente débil y reciente con los mercados: la primera, particularmente de mujeres y la segunda, de varones.

Los cuatro proyectos están teñidos de viejos y nuevos conflictos sociales, étnicos, culturales y económicos son expresión de una redistribución de poderes y una reforma de la “gubernamentalidad”² (conceptualmente unidos bajo la

2 Una primera aproximación a la definición de gubernamentalidad, sobre la

noción de gobiernos locales alternativos). Un amplio número de gobiernos locales similares aparecieron en Ecuador en la década de 1990 y alcanzaron a inscribir, durante casi veinte años, una impronta de descentralización del Estado que ha sido denominada *descentralización de facto*.

Este trabajo pone énfasis en las mujeres situadas en estos procesos de reemergencia y reconfiguración de la estatalidad local y la profundización de los sistemas locales de democracia.

Impulsada por organizaciones de indígenas, afroecuatorianos/as, gremios, campesinos/as y grupos urbanos, la *descentralización de facto* buscó una estatalidad que se orientara progresivamente a la inclusión y a los derechos, fenómeno que se vivió también en otros países y que Castells y Calderón (2003), aludiendo a procesos de orden nacional, definieron como un “tardío descubrimiento de las bondades del Estado de derecho y de bienestar justo cuando el discurso neoliberal cantaba su extinción”.

Aunque el soporte y la meta fue la construcción de democracias de corte social, las variables políticas y partidarias también formaron parte de este proceso, con organizaciones de izquierda en la gestación y apoyo a los cambios: el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPK), ligado a la plataforma nacional de indígenas y movimientos sociales, fue central tanto en Nabón como en Cotacachi. El Movimiento Democrático Popular (MDP), de izquierda maoísta, es la base del proceso en Esmeraldas. En Cayambe, la alianza política incluyó en sus inicios al MUPK, pero luego esta organización

que se volverá en las siguientes reflexiones, comprende las relaciones de poder en tanto conducta a través de la cual un sujeto o actor intenta dirigir la conducta del otro, delimitando el campo de la acción posible.

perdió peso progresivamente debido al desplazamiento del alcalde hacia las fuerzas de centro.

El tiempo constituyente

Los movimientos indígenas, sociales y de mujeres confluieron en Ecuador en los años noventa, con tesis generales de cambio. En el escenario nacional, avanzaba una crisis provocada por las reformas neoliberales: debilitamiento del Estado, derrumbe de la representación política, colapso del sistema de partidos, hundimiento bancario y destape de la corrupción. Estas variables abrieron lo que hemos llamado un *tiempo constituyente*, que se expresó en dos Asambleas Constituyentes, una en 1998 y otra en 2008. Ambas cambiaron las principales configuraciones políticas, económicas, sociales y culturales del Estado. Como dos olas gigantes, las nuevas Constituciones introdujeron reformas –no perfectas, ni en sentido formal, ni en sus contenidos– que han intentado recoger las propuestas de dos décadas de luchas sociales, incluyendo las del movimiento de mujeres.

Una lectura atenta diría que este *tiempo constituyente* tuvo su laboratorio en los procesos de la *descentralización de facto*, ya que ambos introdujeron a través de la participación social territorial, una “pedagogía asamblearia” y mostraron, como señalan Ocón e Iturralde (2006), “la relación entre el ámbito estrictamente político y la construcción social de la política, [que] es hoy un área interfronteriza de gran importancia”.

Nabón, Cotacachi, Esmeraldas y, en menor medida, Cayambe son municipios con procesos asamblearios que difieren en sus metodologías y resultados. Aunque no se las llame de este modo, estas instancias participativas fueron en gran

medida también una suerte de “asambleas constituyentes”, pero en niveles locales, y posibilitaron en el escenario del poder territorial la presentación de los y las históricamente excluidos/as. Las 22 asambleas sucesivas que el gobierno de Esmeraldas sostuvo a lo largo de casi dos años, al inicio de la gestión del sindicalista afroecuatoriano Ernesto Estupiñán, acercaron al pueblo negro a la centralidad de los debates y a la toma de decisiones. En Nabón, donde las asambleas no han dejado de realizarse desde hace más de diez años, y en Cotacachi, donde llevan más de catorce, fueron las comunidades indígenas las que ingresaron al territorio de las decisiones políticas.

Todos estos procesos abrieron caminos para las mujeres. En 1996, la Asamblea Inaugural de Cotacachi contó con 800 delegados, al menos un 30% eran mujeres. El *Consejo de Mujeres de Cayambe* (CONMUJER), autoconvocado en el año 2000, se instaló con 600 delegadas, en su mayoría mujeres indígenas, tras la elección del nuevo alcalde. La *Asamblea para el Cambio* de Esmeraldas convocó alrededor de 1.000 personas –300 mujeres–. En Nabón, ellas llegaron masivamente a las asambleas que se reunieron durante un mes cada año.

Los cuatro casos muestran diversas estrategias aplicadas por las organizaciones de mujeres para ganar voz, autodeterminación y poder. Sin embargo, hay dos que son compartidas: *la presentación y el empoderamiento*. Lo que llamamos la conversión de las actoras en autoras como vía de construcción de la autoridad pública de las mujeres.

La investigación: perspectivas y enfoques

La omisión de la esfera privada como ámbito de análisis, la exclusión de las mujeres y sus puntos de vista no es sólo una omisión política y una ceguera moral, sino también un déficit epistemológico (Benhabib, 1992)

El estudio de los cuatro casos se realizó en el marco del Programa de Investigación *Descentralización y Derechos Humanos de las Mujeres en América Latina*, coordinado por PRI-GEPP/FLACSO-Argentina, con auspicio de IDRC. La propuesta de investigación se tituló: “Las mujeres como sujetas sociales y políticas en proyectos de gobernanza local y descentralización en Ecuador: aprendizajes de cuatro casos municipales”.

La indagación se centró en la promoción de la gobernanza local en los cuatro municipios, analizando la manera en que se vieron afectadas progresivamente las desigualdades de género y el avance en el estatus ciudadano. También se hace especial hincapié en las condiciones de vida de los distintos grupos de mujeres en su territorio.

El objetivo general del estudio fue contribuir a una reflexión sobre las estrategias y mecanismos de inclusión de género en proyectos de gobernanza y descentralización local. Aquellas estrategias estuvieron orientadas a fortalecer con nuevos insumos conceptuales y discursivos las actorías locales de mujeres, de cara a avanzar en su constitución como sujetas de derechos. El objetivo más específico del estudio fue aportar conocimientos para sugerir cursos de acción transformadores de las inequidades de género en los ámbitos locales. En este marco, se realizaron cuatro estudios de caso³ y un

3 El caso de Cayambe fue elaborado por Nancy Carrión, el de Cotacachi, por

documento general de reflexión. A partir de estos materiales hemos elaborado el artículo.

En esta línea, varias nociones conceptuales se volvieron centrales. La primera fue la de *patriarcado*. Como señala Lisset Coba (2008),⁴ siguiendo a McKinnon (1989), Pateman (1995), Mouffe (1996) y Brown, (2006), dicho concepto está constituido por una economía política de los géneros basada en la división sexual del trabajo, la asignación cultural de las emociones y el control del cuerpo de las mujeres para la transmisión de herencias y linajes masculinos, y la perpetuación del poder. El patriarcado, concebido como un sistema de dominación y de gobierno masculino y vertical, política de autoridad jerárquica que naturaliza los roles de dominados y dominantes, fundamenta una lógica de pensamiento que penetra y da forma a cada una de las relaciones de poder entre los sexos (Coba, 2008)

Para una aproximación a las temáticas de descentralización y género, es pertinente observar las huellas de las relaciones patriarcales en los discursos y formas en que se ejerce el poder, reconocer también las “tecnologías de aplicación” sobre las que se fundamenta la estructura social que naturaliza la desigualdad desde sus formas primigenias (Foucault, 2002). En este sentido, la segunda noción adoptada fue la de

Alejandra Santillana, el de Esmeraldas, por María Arboleda y el de Nabón, por Stalin Herrera. El documento general, “Mujeres en su derecho”, fue elaborado por María Arboleda. El equipo contó con las valiosas contribuciones de Lisset Coba, Silvia Vega, Margarita Aguinaga y Javier Rodríguez.

4 Coba, Lisset (2008): *Descentralización y patriarcado: una perspectiva feminista*, Ecuador. Documento elaborado para contribuir a la reflexión conceptual en el marco del proceso de investigación. En este acápite se recogen algunas de las nociones abordadas por Coba y discutidas por el equipo de investigación, a partir de una revisión de diversos/as autores/as.

gubernamentalidad, desarrollada por Foucault (2003), concepto fundamental para el abordaje metodológico del Estado local, pues permite “captar el poder en sus extremos, en sus últimos lineamientos, donde se vuelve capilar” hacer visibles las conexiones entre las macroestructuras de la economía y la política, los microprocesos organizacionales y personales, y las escisiones de lo público y de lo privado (Gal, 2004, citado en Coba, 2008).

Una tercera noción crítica aportada por el documento de Lisset Coba hace referencia a las formas liberales de constitución de la *ciudadanía* y sus implicaciones de poder. En un análisis sobre la génesis del derecho político moderno, Pateman (1995) señala que en el patriarcado las mujeres ya no están sujetas a los hombres como *hijas* sino como *esposas* de los ciudadanos; no es la familia sino el matrimonio el contrato original: la dependencia de las mujeres es primero civil y luego natural. De ahí que no aparezcan como contraparte del contrato sino como *parte* de él, pues anterior al contrato social, sobre el que se fundamenta el Estado, está el “contrato sexual”. El derecho público se basa en la dominación del cuerpo de la mujer y el ocultamiento de los espacios privados. Si bien el contrato se realiza entre ciudadanos jurídicamente “iguales”, también es el principio de establecimiento de relaciones “personales” como las de capitalista-trabajador, hacendado-peones y esposo-esposa, ya que “el contrato siempre genera el derecho político en forma de dominación y de subordinación” (Pateman, 1995, citado en Coba, 2008).

Sin embargo, Coba señala la necesidad de preguntarse qué ocurre con aquellas mujeres cuyos contextos corresponden a otras tradiciones donde la dominación familiar del padre o de la comunidad dirige la política patriarcal. O, también, inves-

tigar qué sucede cuando las relaciones público-privadas se plantean de forma distinta a las del patriarcado liberal. ¿Cómo se entrelazan, encadenan o yuxtaponen tales relaciones? Según esta línea de reflexión, se plantea el desafío de reconocer la existencia de *patriarcados diferentes*, la posibilidad de una mirada que se pose en sus entrecruzamientos, encuentros y desencuentros, en las trayectorias históricas propias, en la visibilización de sus contextos locales.⁵ En este nudo, las definiciones de patriarcado y de gubernamentalidad se acoplan a las tecnologías de gobiernos locales, por lo cual es necesario entender la vinculación entre el ejercicio del poder y las relaciones sociales, instituciones y cuerpos tal como ocurren, es decir, contextualizadas en el “aquí y ahora”.

El Estado local, visibilizado como una entidad autónoma, localizada, aparte y opuesta a otras dimensiones llamadas economía, sociedad y política; pensado como terreno de poderes en los que éste se dirime a través de técnicas, discursos, reglas y prácticas en los que coexisten tensiones y contradicciones, permite pensar de otro modo las estrategias de empoderamiento (la cuarta noción) de personas históricas –las mujeres– quienes se caracterizan por necesidades e intereses diferentes a los expresados en el *continuum* de los *sistemas de dominación patriarcal*.

En cuanto al concepto de gobernanza, su interpretación común es proponer la relación entre gobierno y ciudadanos (Painter, citado en Cos-Montiel, 2006), “punto en que el discurso feminista nos puede dar luces, pues, si existe algún acuerdo entre las distintas tendencias de su pensamiento es el

5 Es necesario que los interrogantes acerca del patriarcado se orienten a entender “los patriarcados” como procesos plurales de dominación, los cuales no deben ser sobreentendidos o tomados por evidentes.

cuestionamiento a la escisión entre público y privado, por lo tanto, entre sociedad civil y Estado, constitutivos del patriarcado liberal” (Pateman, 1995, citado en Cobra, 2008). Sin duda, la búsqueda de ruptura de estas dualidades ha sido el aporte fundamental de las teorías feministas a la teoría política. De hecho, el acercamiento entre lo social y lo político fue una de sus principales reivindicaciones.

El concepto de *gubernamentalidad patriarcal* obliga entonces, afirma Cobra, a repensar la geografía política de los poderes sobre la base de dos coordenadas: *verticalidad* y *abarcamiento*.

Verticalidad, como capacidad de actuar de arriba abajo, estableciendo las metas del desarrollo y el bien común, y desconstituyendo a las autoridades y actores locales o lugareños como personajes de visión limitada. Abarcamiento, por su parte, como el Estado (conceptualmente fusionado con la nación) ubicado dentro de una serie de círculos que se van ampliando, y que comienzan con la familia y la comunidad local, finalizando en el sistema de Estado-nación. Ésta es una consecuencia del entendimiento de las escalas en que las localidades son abarcadas por la región, la región por el Estado-nación y la nación por la comunidad internacional. Ambas metáforas funcionan en conjunto para producir el sentido común de una territorialidad estatal que se sitúa arriba, pero que a la vez abarca y contiene localidades, regiones, grupos y comunidades. Lo que significa que el poder se reproduce a macro y micro escalas (Cobra, 2008).

Desde otra lectura de la descentralización⁶

El estudio incorporó también un acercamiento a la literatura relacionada con los análisis sociológicos y de ciencia política para observar cómo se desempeñaron las modalidades de descentralización con acciones de inclusión/exclusión social a partir de la década de 1980. Barrera y Unda (1998) identifican dos estrategias en la descentralización ecuatoriana. La primera, propia de los modelos de acumulación surgidos tras el fracaso del *desarrollismo centralizante* de las décadas de 1970 y 1980, que en los años noventa serían dirigidas hacia la hegemonía de las políticas neoliberales (Herrera, 2007).⁷

En la medida en que los modelos de acumulación liderados por el Estado cambian, señala Herrera siguiendo a Barrera y Unda, se modifican también las posibilidades de visibilización sociopolíticas de las clases subalternas. Si el fortalecimiento institucional de lo social creó bases de afirmación política al interior del Estado, en los años ochenta el proceso se invierte. El conflicto se desplaza al ámbito local, pero con una nueva escala de oportunidades, sobre todo de recursos económicos, que impulsarán la gestión municipal. Estos autores advierten la necesidad de leer los procesos de descentralización y democratización a la luz de la tensión existente entre las distintas capas de poder y la constitución

6 En este acápite sintetizamos aportes del documento sobre los cursos de la descentralización en Ecuador, elaborado por Stalin Herrera, así como contribuciones de las discusiones del equipo de investigación. Herrera, S. (2007) *La descentralización en Ecuador, documento preparado para la construcción del marco conceptual de la investigación* PRIGEPP/IDRC/IEE, 2007.

7 Protagonizado por dictaduras que intentaron modernizar la sociedad con una lógica de abundancia/carencia de recursos estatales, sobre la base de las regalías del petróleo (Barrera y Unda, 1998, citado en Herrera, 2007).

de los sectores subalternos. Así, lo más significativo del proceso parece haber sido la emergencia de movimientos sociales con agendas que articularon el enfrentamiento al modelo neoliberal con el ejercicio de nuevos derechos. Esto colocó a la sociedad civil en el escenario de las disputas políticossociales centrales del momento, evitando que las opciones se polarizaran exclusivamente entre los distintos sectores de las clases dominantes.

En realidad, el despliegue del proyecto neoliberal de descentralización trajo aparejado el debilitamiento y desmontaje institucional del Estado central e introdujo formas contradictorias de inclusión que privilegiaron la focalización y la clientelización de los/as ciudadanos/as. Esta estrategia cruzará la *estatalidad*⁸ y su normatividad a lo largo de los años noventa, y provocará, de modo semejante a otros países, empobrecimiento y crisis persistente, aunque su discurso sea el del combate o mitigación de la pobreza.

La segunda ruta de descentralización abre la década de 1990 con el ascenso de la movilización social y una creciente oposición a la lógica e intereses neoliberales, así como al sistema tradicional de organización del Estado. Este fenómeno se observa a nivel local, mientras a nivel nacional sufre una “crisis de representación” de ciclo largo, ligada, según Barrera y Ramírez (2001, citado en Herrera, 2007) a la expansión de la globalización neoliberal. Ello expresará la capacidad de las clases subalternas para transformar el Estado y transformarse a sí mismos (sujetos y Estado), proyecto que implicó la renegociación de las relaciones entre los grupos sociales (inclusión/exclusión).

8 El concepto de *estatalidad* alude a la dimensión de cambio y adaptación que realiza el Estado en distintos contextos históricos.

A su vez el Estado, *como centro* de agregaciones y de disputas, abrió posibilidades de inclusión desde el corporativismo, es decir, inclusiones que se asentaron en la capacidad de organización de los actores para presionar y negociar. En este marco, mientras las capas medias encontraban espacios tecnocrático-laborales y las clases dominantes en ascenso buscaban captar al Estado como dispositivo para la afirmación de su proyecto, las clases subalternas ingresaron en dinámicas de disputa de poderes en una perspectiva de democratización y logro de derechos y bienes públicos (Barrera y Ramírez, 2001).⁹

En ausencia de un proyecto político hegemónico, la institucionalidad estatal se volverá ambivalente. Se inauguran discursos para la *participación e inclusión social* –la Dirección Nacional de la Mujer, la Dirección Nacional de la Juventud y los ancianos/discapacitados, entre otros –que coexisten o se suceden con instituciones como el Ministerio de Bienestar Social, donde anida una orientación clientelista-neoliberal. Aparecen, además, estatalidades híbridas como los *consejos de actores* –Consejo Nacional de las Mujeres, Consejo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros–, entre otros. El ideal sociopolítico del *Estado social de dere-*

9 A lo largo de los años ochenta emergen actores neocorporativos constituidos sobre la base de nuevas tramas identitarias como los indígenas, las mujeres, los pueblos afrodescendientes, los jóvenes, los ecologistas, entre otros, al tiempo que se cierra el ciclo de repliegue o derrota del sindicalismo y el gremialismo (Barrera y Unda, citado en Herrera, 2007). 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 patrones, técnicos y obreros por profesiones y no por clases sociales. El neocorporativismo, noción a la que nos referimos en la investigación, está asociado a la emergencia de movimientos sociales, y conlleva la agrupación en colectivos identitarios.

cho, instaurado por la Constitución de 1998, a partir del año 2000, se burocratiza a nivel nacional y pierde progresivamente su carácter de contraparte institucional para las clases subalternas.

Esta dialéctica puede ser leída también en las distintas normativas que en la década de 1990 introducen reformas de signos contrapuestos¹⁰ y establecen una escisión en la participación y en la toma de decisiones: participaciones diferenciadas y localizadas; leyes en las que priman la participación del sector privado, la reducen al marco barrial o son ejecutables mediante instancias seccionales (municipios y consejos provinciales) Se trata de 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 (*Ibid*). En una mirada distinta, Ospina, Santillana y Arboleda (2011)¹¹ plantean que en Ecuador estos procesos reflejan una compleja dinámica entre intereses de grupos subalternos en disputas históricas relacionadas con demandas de justicia, inclusión y transformación, que más que dinámicas corporativas significan el desarrollo de procesos de

10 Las leyes de modernización del Estado 1990/1993 (de corte neoliberal); la Ley del régimen del distrito metropolitano de Quito -1993- (descentralización); la Ley de descentralización y participación social, 1997 (heterodoxa, neoliberal); la Nueva Constitución de 1998 (disposiciones de inspiración neoliberal y del Estado social de derecho/reforma democrática de la estatalidad) Herrera, S. (2007) La descentralización en Ecuador, documento preparado para la construcción del marco conceptual de la investigación PRIGEPP/IDRC/IEE.

11 Ospina Peralta, P., Santillana Ortiz, A. y M. Arboleda, (2008) "Neo-Corporatism and Territorial Economic Development: The Ecuadorian Indigenous Movement in Local Government". *World Development*, vol. 36, Nº 12, pp. 2921-2936, http://econpapers.repec.org/article/eeewdevel/v_3a36_3ay_3a2008_3ai_3a12_3ap_3a2921-2936.htm.

construcción de hegemonías (Mallon, 1995) donde el Estado es un escenario de disputa y, por lo tanto, también de articulación de actores.

La expresión sistémica de otro tipo de *estatalidad buscada*, alcanzaría su expresión en el fenómeno de los *gobiernos locales alternativos*. La particularidad de los procesos en torno a estas experiencias supuso un desarrollo de la política a partir de la visualización de los conflictos antes que su ocultamiento, la construcción de esferas públicas para un *escrutinio crítico* tanto del Estado como de las tácticas de gubernamentalidad.¹²

Repúblicas de blancos, de indios, de negros y de mestizos

Una tercera línea de análisis se relaciona con los estudios poscoloniales, que sitúan el racismo como tema de fondo que marca la ontología de los *gobiernos locales alternativos*. Paloma Fernández-Rasines (2001) plantea que el racismo y el centralismo del poder colonial fueron trasladados con escasas mediaciones al Ecuador, definiendo material y simbólicamente el territorio en una bi-centralidad nacional dominante, encarnada en dos ciudades *capitales* en lugares periféricos. Esta distancia, que aún hoy atraviesa dimensiones de la estatalidad y sociabilidades locales, hizo necesario, en los estudios de caso, el análisis de los remanentes coloniales del Estado, desplazando la mirada a fin de captar las memorias encarnadas de los pueblos indígenas y afrodescendientes, y de las pobla-

12 En una versión pesimista, Barrera y Unda diagnosticaron que, bajo el influjo de las corrientes neoliberales del Estado y de las corrientes modernizadoras de la cooperación que actuaban en el ámbito local, estas experiencias se convertirían en una plataforma tecno-burocrática alejada de los procesos sociales.

ciones mestizas empobrecidas, como integrantes de culturas periféricas al Estado central (Carrión, 2009).

Los municipios seleccionados para los estudios de caso son territorios de múltiples desigualdades y exclusiones, sostenidas en el racismo. Los elementos conceptuales ya citados, hicieron emerger la oposición *Estado-resistencias indígenas y afros* como el marco histórico de inclusión-exclusión que se expresará en la conformación del Estado local moderno ecuatoriano como poscolonial –sustentador de prácticas de racismo y centralismo– a lo largo de toda su vida republicana. Este marco de racismo y colonialismo no sólo implica una inclusión-exclusión de lo universal, sino también de las especificidades, en concreto la inclusión-exclusión de las mujeres (Aguinaga, 2008).

Como señala Nancy Carrión (2009), el género, en tanto relación social, fue espacio de articulación de la violencia sexual y de la subordinación doméstica y pública de las mujeres, en especial indígenas y negras, en la fase colonial del país. A su vez, como espacio simbólico del lenguaje y del discurso de los dominios masculinos, funda y traspasa las estructuras del poder estatal colonial al poscolonial y diferencia las condiciones de vida de hombres y de mujeres no sólo antropológicas, sino también económicas y políticas. De esta forma, las opresiones específicas de indígenas, afrodescendientes y grupos poblacionales determinados en identidades subordinadas, se expresan en las historias locales.

La *lideresa* indígena kichwa Lourdes Tibán, ha remarcado este traspaso de estructuras desde lo colonial a lo poscolonial al expresar la necesidad de enfrentar los riesgos de *continuidad* entre los sistemas patriarcales poscoloniales de poder local y los de autoridad indígena y afro, al interior de los cuales las mujeres se hallan frente a una dualidad. Por un lado,

son portadoras de un fuerte estatus en las dimensiones de la espiritualidad, la relación con la naturaleza y el manejo productivo/reproductivo de las economías domésticas y comunitarias. Por el otro, son portadoras de un estatus débil de cara a las dimensiones de la política, las sociabilidades públicas y la intermediación con el Estado (Tibán, 2001).

Así, para Tibán, en los procesos de desarrollo local y construcción de derechos, el desafío de la resistencia de las mujeres indígenas consiste en evitar tanto el riesgo de homogenización occidentalizante o la pérdida de las tramas culturales de sus identidades de género, como el desconocimiento de sus visiones e intereses en tanto mujeres, al interior de las propuestas de desarrollo alternativo basadas en sus culturas.

Una mirada a las localidades

Cayambe, Nabón, Cotacachi y Esmeraldas son pequeñas jurisdicciones de entre 37.000 a 47.000 habitantes. Cayambe y Cotacachi se asientan en la Sierra norte, Nabón en la Sierra sur y Esmeraldas en la Costa norte, en la ecorregión transfronteriza del Chocó.

En un país donde la población indígena promedia el 17-22 % y la población afro el 5-8%, estos son los cuatro municipios donde la presencia indígena y afro es más alta que los promedios nacionales.¹³ Alrededor de un 38% de indígenas, la mayoría integrados en comunidades y poseedores de un rico tejido social y fuertes tradiciones culturales, habitan Cotacachi, Nabón y Cayambe. Similar porcentaje corresponde a la población afro en Esmeraldas, donde las organizaciones del

13 Datos del Censo Poblacional del año 2001.

pueblo negro han crecido lentamente en los últimos veinte años. Cotacachi posee también una pequeña población afro de un 2,7%.

Los cuatro municipios presentan desbalances poblacionales de género. Nabón es una sociedad feminizada por la migración –definitiva o temporal– de los hombres. Cayambe lo es tanto por la emigración masculina como por la atracción de mano de obra femenina desde la industria florícola para la exportación. Cotacachi y Esmeraldas, en cambio, son municipios masculinizados. Esmeraldas, como enclave portuario y petrolero. Por el contrario, las mujeres salen de las zonas rurales de Cotacachi (el índice de feminidad es de 98), y emigran tanto a la cabecera municipal, como a ciudades cercanas y a haciendas en busca de estudio y trabajo. En consecuencia, el municipio posee mayoría de población masculina en todas sus áreas, excepto en la cabecera.

Estos municipios echan luz sobre la estructura estatal concentradora y el rol de las sociedades en los márgenes que instituyeron las repúblicas coloniales. Como señala Valarezo Galo (2004),¹⁴ Cotacachi y Cayambe fueron ciudades de importancia de la *sierra centro norte*, región ligada al “Gran Quito”, eje de poder y circulación en distintos períodos: pre incásico, incásico, colonial y republicano. El autor plantea que el sistema colonial “incorporó” a los indígenas en una estatalidad dualista, los pueblos –asientos, parroquias, municipios– eran parte de una estructura de dominación basada en haciendas o latifundios. La república de indios y la república de blancos, se constituyeron como estatalidades segregadas

14 Valarezo Galo, R. (2004), “El estado ecuatoriano y las localidades en el siglo XIX”. En Valarezo Galo, R. y Torres Dávila, V. H. (2004) *Desarrollo Local en el Ecuador. Historia, actores y métodos*. Abbya Yala, Comunidec, Quito.

aunque complementarias, a través de patrones de dominación-articulación y subalternización política, económica, cultural y social.

Valarezo Galo sostiene que, en cambio, la *sierra sur*, donde se encuentra Nabón, no contó con una clase dominante única ni poderosa, tenía una constitución más débil como región y dio pie a un mestizaje *más fluido* a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, reduciendo a las comunidades indígenas a espacios rurales marginales, como es el caso de las comunidades indígenas alto andinas de Nabón. La *sierra sur*, organizada en torno a la circulación de mercancías con el Perú, hacia 1830 tenía seis cabeceras cantonales importantes. Hasta fines del siglo XX, Nabón fue apenas una parroquia de una de estas seis ciudades.

Aunque existía un *rígido dualismo indios-blancos*, 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. Hasta hace pocos años, estas 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” (Valarezo Galo, 2004).

Herederos de este sistema, Nabón, Cotacachi y Cayambe son, como tantas otras localidades ecuatorianas, “portadoras de arraigadas relaciones desiguales de poder que atravesaron e institucionalizaron formas de exclusión/inclusión subordinada, atropellos y sometimientos de la población indígena, que durante gran parte de la vida republicana sufrieron transformaciones más bien epidérmicas” (Santillana, 2009).

Actualmente, en Nabón existe un enclave indígena de cuatro comunas ancestrales (Shiña, Chunazana, Puca y Morasloma), integrado por 16 comunidades, en un territorio de

15.785 hectáreas que conforman el área indígena-kichwa hablante más grande de la provincia del Azuay, y representa el 35% de la población. La zona es heredera de una rica tradición histórica y cultural en la cual se mezclan elementos de las culturas cañari, inca y española. Sin embargo, 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”, (OFIS, 2001, citado en Borja y Arboleda, 2002).

En los años noventa el cantón sufrió una crisis económica ocasionada principalmente por el deterioro de la actividad agrícola. La migración se constituyó en una alternativa de sobrevivencia, sobre todo para los jefes de hogar y los jóvenes (OFIS, 2001, citado en Borja y Arboleda, 2002). Actualmente, las mujeres representan el 54% de la población. Esto se debe a la migración estacionaria o permanente de hombres en edad productiva.

Esmeraldas, en cambio, fue definida por su Constitución como *palenque*, asentamiento de población negra de estatus *cimarrón*. Es decir, personas esclavizadas que, como establece Fernández-Rasines (2001), tras rebeliones y fugas, establecieron villorrios fortificados desde los cuales resistían la dominación y adquirían destrezas para guerrear, liberar esclavos y resistir la dominación.

Poblaciones “libres” pero confinadas, los *palenques* tenían una estructura y una vida religiosa y social organizada sobre la base de tradiciones afro-hispánicas. Jaramillo Uribe (1983, citado en Vallejo, 2002) sostiene que en varias regiones de América se convirtieron en pequeños reinos. Desde 1604, Esmeraldas se convirtió en el *Reino de los Zambos*, liderado por Alfonso Illescas. Desde este palenque, las comunidades negras negociaron un estatuto de autonomía con la Corona

española que posibilitó, en los márgenes, el surgimiento de grupos de poder de mulatos notables. En este contexto, aunque las comunidades *afro* de estos territorios “intentaron defender su libertad, la esclavitud dominante en las jurisdicciones coloniales hizo que el cimarronaje y los palenques fueran sobre todo espacios estratégicos de resistencia, adaptación y sobrevivencia cultural en el contexto colonial esclavista y, luego, de la nación ecuatoriana excluyente” (COSCA, 2004).

La condición y el estatus de las mujeres indígenas y negras

La hacienda fue símbolo de poder, marca de diferenciación social y atributo de masculinidad. “[El] patrón concentraba en ella 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). Si la posesión o control de la tierra eran fundamentales en la definición de los atributos de poder, Rodas afirma que las fronteras entre distintos tipos de masculinidad –terrena o divina, mestiza o blanca– eran difusas y, en todo caso, concentradas en similares formas de dominio. El estatus y el valor simbólico ligados a los varones en el sistema patrilineal de sucesión de la tierra, los dotaba de legitimidad para el uso de la violencia contra los “inferiores”, indios e indias, prácticas que continuaron hasta años recientes (Carrión, 2009). El poder y la masculinidad posibilitaban el dominio de indígenas, hombres y mujeres, el control de su fuerza de trabajo y la violencia sexual sobre

ellas, incluyendo “su derecho a *robar* el cuerpo de las mujeres” (Rodas, 2005).

En la hacienda, el trabajo de las mujeres era poco o nada reconocido. Las esposas de los *cuentayos*¹⁵ trabajaban como ordeñadoras sin salario alguno; las esposas y, mucho más las hijas jóvenes de los peones y *buasicamas*¹⁶ se encargaban del servicio doméstico para toda la hacienda. Sus responsabilidades incluían la preparación de alimentos para los patrones y los empleados, utilizando sus propios utensilios y no los de sus patrones, la limpieza de la casa y el lavado de la ropa. Las jóvenes empezaban estas labores de *servicio* a los 11 ó 12 años, con jornadas de 11 a 18 horas diarias “puertas adentro” (Rodas, 2005), lo que implicaba mayor vulnerabilidad frente a situaciones de acoso y abuso sexual.¹⁷

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 estaba implicada con la posibilidad de concebir otras formas de identidades femeninas y masculinas, y otros modos de sociabilidad para las mujeres con mayor potencial para incidir en las transformaciones locales”, lo que se hizo más evidente durante la década de 1990.

En el mismo sentido, las relaciones de género en Esmeral-

15 Trabajadores de la hacienda responsables de la reproducción, crianza y cuidado del ganado (Carrión, 2009).

16 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 (Carrión, 2009).

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

das, estudiadas por Fernández-Rasines, establecen que dentro y fuera del palenque “la condición, el trato, el linaje y las alianzas políticas, tuvieron claras diferenciaciones por género y clase: mientras Sebastián, un hijo de Illescas, fue nombrado gobernador de Esmeraldas y considerado agente de importancia en las tratativas con el poder colonial, Justa, una de sus hijas, fue retomada como esclava por un capitán español asentado en Guayaquil, quien la casó con un esclavo de su propiedad” (Savoia, 1988, citado en Fernández-Rasines, 2001).

La política sexual de Illescas incluía matrimonios con algunos linajes indígenas de la zona e, internamente, relaciones donde las mujeres aparecen como un apéndice de los hombres debido a que, una vez casadas, la propiedad sobre ellas sí se debatía entre su amo y su marido, a menudo también esclavo.¹⁸ El enviado real Cabello de Balboa, negociador con el *Reino de los Zambos*,¹⁹ escribió que Illescas tenía 14 o 15 mujeres jóvenes, “que los años de cada una no exceden la cantidad de todas”.

Para Hill Collins (1990, citado en Fernández-Rasines, 2001), las mujeres negras fueron objetivadas como *lo otro*, polo subordinado en el estatus antagónico entre mujeres blancas y negras, y pensadas como bestias de carga. La discriminación racial, “generalizada en insultos y nominaciones despectivas

18 Balboa afirma que el ayuntamiento entre *poderes resistentes* afro-indígenas no convenía a la Corona mientras los pueblos indígenas opinaban lo mismo de los matrimonios entre afros y españoles (Balboa 1945, citado en Fernández Rasines, 2001). Por otro lado, en el contexto esclavista colonial, las categorías sociales dominaron sobre las taxonomías raciales: un canario-español de condición servil, apellidado Avila, pasó a ser no-blanco al casarse con otra hija de Illescas, (Balboa, citado por Fernández Rasines, 2001).

19 Cabello de Balboa, “La Descripción Compendiosa de la Provincia y Tierra de las Esmeraldas”, copia judicial fechada en 1583, (Balboa, *op. cit.* en Fernández Rasines, 2001).

con metáforas asociadas a la nocturnidad, la suciedad y, en el contexto de la servidumbre doméstica, como lascivas”,²⁰ pasaría prácticamente sin mediaciones a la República y sus sistemas económicos, políticos y sociales.

Descentralización: Estados locales y mujeres en movimiento

Si la sociedad colonial pone en evidencia los mecanismos del patriarcado terrateniente y esclavista, la República recoloca un *patriarcado civil* que persiste en el ejercicio de las dimensiones étnica, racial, de género y de clase de la dominación. Estas colonialidades residuales provocarán heterogeneidad y fragmentación en el Estado, una compleja dinámica de clases, cuerpos y territorios dominantes/subordinados.

Los cuatro procesos locales estudiados revelaron la persistencia del racismo, la exclusión territorial o étnica y el arrastre de diversas formas de opresión femenina. El abandono del Estado dejó a muchos territorios desprovistos de bienes, derechos y poder. A principio de los años noventa, la corriente social que conduciría a la *descentralización de facto* recoge en su visión política una lucha en contra de estas colonialidades remanentes, planteando un horizonte de cambio democrático que sea capaz de proponer “otro” desarrollo para las localidades.

20 “Una nominación recurrente –afirma Fernández Rasines (2001)– 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”.

La descentralización se inició en 1992,²¹ y la *descentralización de facto* desplegó su fase más intensa a partir de 1996, con la emergencia de gobiernos locales sostenidos por una agregación de actores sociales de base, en especial organizaciones indígenas, ambientalistas, de mujeres y habitantes mestizos de clases medias precarizadas. Los temas que impulsan y reclaman son justicia, equidad, participación, democratización en la toma de decisiones, cuidado o protección de la naturaleza, desarrollo económico endógeno y, en gran medida, combate a la pobreza, el racismo y diversas modalidades de discriminación.

Conocidas en su inicio como *experiencias de desarrollo local*, estos procesos, según Torres Dávila (2003), 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 el autor, condujeron hacia una “renovación de los gobiernos locales”. El desmontaje de las inequidades presentes en las sociabilidades públicas y privadas constituyó una de las fuentes de la democratización exigida, instituyendo los significados de transformación.

El proceso de emergencia de autoridades locales provenientes de estas actorías sociales, facilitó la asunción *de facto* de nuevas competencias por parte de los municipios. En ausencia de una estrategia de descentralización que lo promoviese, agencias como la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME)²² y la cooperación alemana GTZ, involucrarían

21 El primer proceso de “desarrollo local” 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.

22 Esta institución había adoptado el discurso del municipalismo latinoame-

posteriormente a cientos de autoridades, técnicos y actores en una pedagogía reformista y de modernización que impulsaban la conversión de los municipios en “gobiernos locales”, con 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, la AME logró la aprobación del 15% de transferencias obligatorias del Presupuesto Nacional, medida cuya aplicación completa se obtendría recién en 1997. Para el año 2003, el estudio de Víctor Hugo Torres sistematizó la existencia de al menos 157 casos de desarrollo local en diversos ámbitos (Torres, 2003).

La primera política oficial de descentralización aparece en 1990 con la creación de los fondos de Desarrollo Provincial (FONDEPRO) y Desarrollo Seccional (FODESEC) que otorgaban créditos a los gobiernos locales para inversión en infraestructura y servicios básicos. En 1992, el Estado decide invertir en el fortalecimiento técnico de los gobiernos locales, mediante el Programa de Desarrollo Municipal (PDM)

ricano descentralizador y reformista que se encontraba activo desde mediados de los años ochenta. Aunque en los años setenta, gracias a la inyección de las regalías del petróleo, el Estado adoptó políticas desarrollistas en su lucha contra la pobreza y la provisión de servicios básicos urbanos, logrando que en 1972 el 88% de las viviendas tuviese agua. En los años ochenta, con el despliegue de la deuda externa, el Estado abandonó la provisión de servicios básicos mientras las ciudades crecían a ritmo acelerado. Para 1990, los hogares provistos de agua habían bajado al 78% mientras aumentaban los déficits de otros servicios fundamentales, como alcantarillado, recolección de basura, transporte y vías. La urbanización llevó a las ciudades lo que se 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: en las grandes y medianas ciudades aparecieron asentamientos caracterizados por insalubridad, falta de servicios públicos, viviendas de mala calidad y viviendas en zonas de riesgo.

del Banco del Estado y la GTZ. Sin embargo, mientras los actores sociales y el Estado local continuaban su movimiento de cambio, las políticas oficiales, inicialmente favorables a la descentralización, mostraban luego grandes resistencias a una reforma democratizadora del Estado, a rescindir su verticalidad, a acercar la decisión sobre políticas y competencias a los territorios, a dinamizar el desmontaje de las lógicas tradicionales de dominio de las localidades, donde indios, afros, mujeres y economías comunitarias o domésticas son minorizadas. Esta contradicción subyacerá en la política de *descentralización oficial* que tomará un carácter de facilitadora del descargo del Estado respecto de sus responsabilidades y a la que se llamará, coincidiendo con Finot (2005), *descentralización operativa o instrumental*.

En 1998, gracias al proceso constitucional que vivía el país, la política oficial avanzó hacia la “generosa” entrega de once competencias a los gobiernos locales a elección de los municipios, exceptuando las que tenían conexión con las relaciones externas, la seguridad del Estado y la macroeconomía. Se buscaba, según declaraciones oficiales, reducir el Estado central, obtener mayor eficiencia de la gestión local y acercar a los ciudadanos a la ejecución de estrategias antipobreza con programas sociales focalizados. Se estableció la obligación de firmar convenios individuales de descentralización. Por este mecanismo, que luego fracasaría, la política fue llamada *descentralización a la carta*. Varios años después, muy pocos convenios habían sido firmados, no por falta de demanda sino por renuencia del Estado central.

La *descentralización a la carta* se explica por una fuerte inducción de los organismos multilaterales, tras la grave crisis vivida por el país en 1999. Las políticas oficiales indujeron una responsabilidad creciente de los municipios en asuntos socia-

les, recomendadas sobre todo por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Se aplicaron leyes especiales para establecer 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 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. El nivel subnacional era concebido como ejecutor 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).²³

Estas dos tendencias, *descentralización de facto* y *descentralización oficial, operativa o a la carta*, contienen visiones

23 Para Torres los proyectos gubernamentales con políticas de descentralización más importantes son: 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) que implementa modelos de gestión descentralizada del agua con municipios, ONG y contratistas privados; el proyecto Nuestros 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.

diversas sobre la reforma del Estado y la cuestión pública. Comportan enfoques diferentes sobre cómo se concibe a las mujeres, su ciudadanía, el ejercicio de sus derechos y el tratamiento de sus agendas a través de las políticas públicas. De este modo, los procesos plantean dilucidar si los temas de las mujeres constituyen subtextos –en el sentido de *subordinados*, según la conceptualización de Fraser– y si las resistencias seculares indígenas y negras, a partir de las cuales se levantan proyectos de resignificación de las democracias y sociedades locales, integran y visibilizan las demandas emancipatorias de las mujeres.

Asuntos de género en los procesos locales de cambio

La decisión de los indígenas, los afroecuatorianos y los movimientos sociales de captar posiciones en el Estado local provocó que, en tres elecciones sucesivas (1996, 2000 y 2004), el número de *gobiernos locales alternativos* (GLA) creciera hasta controlar el 15% de los municipios del país, mientras un número mayor de ayuntamientos incursionaba en propuestas cívicas de desarrollo local.

Lo central de estas experiencias son las prácticas de participación basadas en disímiles niveles de diálogo, deliberación y acceso a las decisiones. Las más amplias e intensas alcanzarán a diversificar las esferas públicas locales, democratizando sus estructuras de organización política y ampliando los ámbitos de la gestión local. En el primer caso, se habla de la creación de nuevas institucionalidades participativas como asambleas territoriales y por sectores o por actores, consejos, mesas de participación, presupuestos

participativos. Dotados de un estatus de mando fuerte o débil, de acuerdo con la singularidad de cada experiencia, estos espacios recuperan las voces sociales como guía de la acción del Ejecutivo local (la alcaldía y su administración). En el segundo caso, se refiere al importante crecimiento de los gobiernos locales en los asuntos de la comunidad, pues dejan de ser meros *constructores de aceras* –como se los llamaba– para asumir competencias en desarrollo económico, medioambiental, políticas sociales; es decir, pasan a ser gobiernos locales gestores de desarrollo.

Vale destacar que éstos no son procesos uniformes y que su evolución dependerá del tipo de alianzas que establezcan los diversos actores al llegar al poder local así como del curso que tomen las cambiantes hegemonías.

La evolución de los cuatro casos muestra que al menos tres –Cotacachi, Nabón y Esmeraldas– condujeron a reformas que fortalecieron el papel del municipio como Estado local, sobre todo en su rol redistributivo, dirigiendo importantes inversiones hacia grupos poblacionales de capas medias y/o de base. Asimismo, establecieron mecanismos deliberativos de decisión sobre políticas y presupuestos, y montaron importantes programas sociales, en especial en salud y educación, en los cuales las mujeres son decisorias y beneficiarias. Invirtieron sumas importantes en infraestructuras de agua potable, alcantarillado, desechos sólidos, mercados, plazas, escuelas, centros de salud y centros comunitarios, así como en mobiliario público, todo lo cual facilita y mejora la vida de las mujeres y sus familias. En diversos grados, se dinamizaron economías locales y familiares, auspiciando iniciativas productivas y de comercialización y consumo alternativo, donde las mujeres ocupan un rol fundamental. En Nabón, ésta es la línea central del cambio.

Los tres municipios sostienen políticas que combaten el racismo y las exclusiones, y con diferente peso entre las culturas, avanzan en la construcción de democracias pluriculturales.

Cotacachi: abriendo trocha desde la etnicidad y la diversidad²⁴

Durante 14 años, desde que el alcalde indígena Auki Tiguaña fuera electo gracias a una estrategia explícita de acceder al poder local, sostenida por la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi (UNORCAC), los actores se reúnen en asambleas de planificación y evaluación. La modalidad de representación visibiliza los cuatro territorios del municipio: la *zona andina* (habitada por comunas indígenas y campesinos mestizos), las *zonas subtropicales* Intag (habitadas por mestizos colonos) y manduriacos (de población afro) y la *zona urbana*. Las tres primeras prácticamente no habían participado en las decisiones municipales antes de la instalación de la nueva administración indígena. La estructura abogó por un equilibrio de poder social y territorial. En sus inicios la Asamblea estatuyó la obligatoriedad del uso del kichwa junto con el español. La medida tenía sentido político y práctico: aunque la mayoría de los y las indígenas son bilingües, muchos/as sólo hablan su lengua natal –en este grupo predominan las mujeres– (Santillana, 2009).

La instancia participativa denominada Asamblea de Uni-

24 En este acápite seguimos a Santillana, A. (2009), *Estudio de Caso sobre la participación de las Mujeres en Cotacachi*, Proyecto PRIGEPP-IDRC-IEE. Arboleda M. "Género y Gobernanza Territorial en Cotacachi y Cotopaxi", en Ospina et. al., (2006) *En las Fisuras del Poder*, RIMISP-IEE.

dad Cantonal de Cotacachi (AUCC),²⁵ se dotó de cinco consejos intersectoriales (salud, educación, producción y artesanía, turismo y gestión ambiental), tres 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.

Como máxima autoridad del municipio, la Asamblea ejerce funciones de consulta, planificación, cogestión, representación y rectoría. Una autoevaluación (2008) demostró que, pese a los inevitables conflictos entre actores, el organismo mantenía prácticas de democracia deliberativa. Esas prácticas, con sus imperfecciones, lograron ser las mejores del país. La AUCC coordina y a su vez realiza un control permanente sobre las autoridades, instancias administrativas y de gestión, en el cumplimiento de las políticas, planes, programas e inversiones decididas por la comunidad. El seguimiento cotidiano lo realiza su Consejo de Gestión y Desarrollo, donde están representados todos los actores.

Cotacachi se conformó, de este modo, como un Estado social de derecho a nivel local, uno de los pocos existentes luego de que la figura fuera estatuida en la Constitución de 1998.

Como señala Santillana, su Plan de Desarrollo Estratégico, al aplicar la cogestión con las organizaciones sociales, puso en el centro temas ambientales, agroecológicos y de interculturalidad. Tras 12 años de gestión, el 90% de la población contaba con acceso a agua segura y electricidad, un sistema de salud que proveía servicio según las medicinas

25 Cantón es otro modo de nombrar a los municipios en el Ecuador. Cantonal, es otra forma de referirse a lo municipal.

occidental y ancestral, un programa de combate a la violencia de género con un protocolo de interculturalidad (replicado en otros municipios), diversos proyectos de producción agroecológica, nuevas infraestructuras urbanas y rurales (se crearon o mejoraron escuelas, mercados, centros de salud, casas comunitarias, calles, plazas, parques, entre otros). Una obra extensa, difícil de sintetizar, que no sólo le valió al municipio premios y distinciones nacionales e internacionales, sino que logró un nuevo paisaje político donde lo usual es que la autoridad encarne a indígenas, afros, campesinos, jóvenes y mujeres.

El Consejo Intersectorial de Salud (CIS) fue una de sus muchas innovaciones. Montó un sistema descentralizado e intercultural de salud, con normas de calidez, calidad y cobertura, que articuló prácticas de la medicina occidental con la ancestral. El reconocimiento de los saberes y la autoridad de las *parteras ancestrales* y de los sanadores ancestrales –*yachags* y *sobadores*– permitió crear redes de atención urbana y rural que lograron llegar a los sitios más alejados. Las sanadoras y parteras kichwas –*wachachic*– de la zona andina y las afrodescendientes de Intag, potenciaron sus roles en los cuidados del embarazo, el parto y el puerperio en muchas comunidades. En la zona andina, su función ritual las constituye como un “un puente entre las fuerzas de la naturaleza, las divinidades y el nuevo ser” (SCDS, 2005 citado en Arboleda, 2006). En los últimos años, las sanadoras afrodescendientes han ido ganando el posicionamiento social que se les negó durante mucho tiempo. Este fenómeno ha incidido en otras esferas del liderazgo femenino, y varias parteras indígenas y afro se han convertido en autoridades electas o en dirigentas de gran prestigio al interior del proceso.

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 de Intag. 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).²⁶

La aplicación del *Modelo de Atención en Salud* elevó la cobertura de beneficiarias y beneficiarios e incrementó la atención del embarazo, el parto y la prevención del cáncer. Comprende un sistema de emergencia donde participan las comunidades y los *comités de usuarias* del Programa Nacional de Maternidad Gratuita. Gracias a estos hechos, en 2006-2007, Cotacachi registró una tasa nula de mortalidad materna, indicador no alcanzado por ningún otro municipio del país.

El *analfabetismo*, uno de los más graves problemas del cantón, constituyó el eje de la campaña “*Yo Si Puedo-Ñuka Usbanimi*”, ejecutada con apoyo del Gobierno de Cuba a

26 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 con los estudios realizados por CEPAR y Jambí 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.*

partir del año 2004. A partir de esta iniciativa, Cotacachi fue el primer municipio en bajar el analfabetismo del 22,39% al 3,9% de la población entre 15 y 65 años. Las mujeres fueron las principales beneficiarias, en un total de 68,4%,²⁷ Siendo éste un campo que el Estado central había abandonado, la experiencia de Cotacachi alentó a más de 100 municipios y prefecturas del país a realizar programas similares.

Como afirma Granda (2005), las cotacacheñas, sobre todo de las tres zonas marginadas, están muy involucradas en economías familiares y en el manejo de paisajes y recursos biodiversos. Al menos desde el inicio de los años noventa, vienen sosteniendo junto a otros actores, relevantes iniciativas productivas y ambientales. El involucramiento de las mujeres en luchas ambientales en defensa de los recursos naturales y la biodiversidad es alto en Intag (mestiza-afro) y en la zona andina (indígena). En la primera, provocó el nacimiento de la Asociación de Mujeres Ambientalistas. Actualmente, la Coordinadora de Mujeres de Intag y Defensa y Conservación Ecológica de Intag (DECOIN), junto a veintiocho comunidades de la zona, protegen veinticinco reservas hídricas y bosques cuya extensión va de unas pocas hectáreas hasta extensiones de dos mil quinientas hectáreas. Veinticinco de estas áreas son microcuencas, es decir, fuentes de agua, fundamentales para la zona y el cantón. Hombres y mujeres realizan reforestación con especies nativas en sitios sin cubierta vegetal, laderas y páramos. Las y los actores consideran que aseguran el agua para todos los usos: rituales, simbólicos,

27 Datos de prensa revelaron una alta valoración de las mujeres del acceso a la lectura y la escritura. Algunas de ellas testimoniaron la importancia de poder apoyar a sus hijos/as, por primera vez, en los deberes escolares. Otras cambiaron inmediatamente su cédula de ciudadanía que las categorizaba como analfabetas. Véase *El Comercio*, 25 de septiembre del 2005.

agrícolas, domésticos y recreacionales en las piscinas y balnearios (Granda, 2005).

Aunque se trata de una pequeña y remota localidad del Ecuador, Cotacachi es importante para las multinacionales mineras de gran envergadura que, a su vez, forman parte de los conflictos, reuniendo en la misma trama el ámbito local y el global, como plantea Sassen (2007). En Junín (Intag), se conformó una empresa de turismo comunitario tras las movilizaciones con que las organizaciones sacaron de la zona a la poderosa multinacional minera Bishi Metals. Los conflictos ambientales se mantienen, puesto que las leyes nacionales y locales no están alineadas, lo que provoca múltiples conflictos y enfrentamientos.

La empresa de turismo comunitaria, con 27 mujeres trabajadoras sobre un total de 47 personas, logró disminuir el talado de especies y la *quema para sembrar*, una práctica ancestral que agota la tierra. Su ejemplo inspiró la organización de otras mujeres y el desarrollo de proyectos productivos en lufa, aguardiente con especies, café orgánico, jabón y champú de sábila, entre otros. Las mujeres andinas, de Intag y Manduriacos sostienen huertos, fincas y granjas agroecológicas con las que revalorizan prácticas productivas, alimenticias y culturales, 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 y organizan ferias de productos, semillas, comidas y vestidos ancestrales. Así contribuyen a la diversificación de la economía campesina y aportan a la conservación ambiental, aunque los retornos económicos que reciban sean insuficientes (Granda, 2005).

Estos hechos hablan de la importancia de los roles econó-

micos, ambientales y productivos de las mujeres, sobre todo 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 asamblea cantonal de mujeres de Cotacachi

La presencia de las mujeres fue decisiva para la construcción de gobernanza en Cotacachi. En las asambleas masivas de Unidad Cantonal, donde la asistencia promedio es de 350 personas, las mujeres fueron siempre al menos el 30% (muchas veces más) y, gracias a su autoorganización, “se hicieron valer”. El resto de los actores reconoce a las mujeres como *autoras* de algunas de las más emblemáticas políticas de cambio del municipio. Su estrategia de incidencia estuvo dirigida tanto a los temas generales de cambio como a los asuntos específicos de las mujeres. Bajo su influjo, Cotacachi se declaró en 1996 “cantón ecológico e intercultural”. Ellas llevaron 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, infraestructura, transparencia, entre otros.

Decididas a promover su representación al interior del proceso, construyeron a lo largo de doce años una estructura participativa que equilibra las voces de las mujeres de las cuatro zonas. Aunque enfrentaron un sinnúmero de tensiones internas y externas, aprendieron a hacer *política de mujeres* y están dispuestas a mantenerse en ese rol. Innegablemente, ganaron poder. Su empoderamiento fue posible gracias a cinco factores:

1. La progresiva confluencia de las organizaciones de mujeres, a nivel parroquial²⁸ 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.

Aunque ahora ocupa todo el territorio, el proceso organizativo de las mujeres surgió de organizaciones microrregionales y duró muchos años. Para 1996, el *Comité Central de Mujeres* de la Unión de Organizaciones Campesinas y Negras de Cotacachi (UNORCAC), integrado por 25 organizaciones de 43 comunidades, ejecutaba proyectos basados en sus roles e identidades culturales. Las indígenas se organizaron para lograr “una mayor participación, empoderamiento y toma de decisiones dentro de la organización, la comunidad y la familia”.²⁹ Entre un conjunto de importantes iniciativas propuestas por ellas, es de destacar la creación del Consejo y el Sistema Intercultural de Salud.

En Intag y Manduriacos, el proceso organizativo de mujeres iniciado en 1990 cobró fuerza hacia 1995, cuando se formaron grupos mixtos para reforestar cuencas hídricas,

28 Las parroquias son jurisdicciones más pequeñas al interior de los municipios.

29 UNORCAC, (2005), *Historia de la UNORCAC, Filial de la FENOCIN, Pasado, Presente y Futuro*, Cotacachi. Comité Central de Mujeres de la UNORCAC, (2007) *Plataforma de Lucha*, Cotacachi.

conservar las fuentes de agua, participar en la conservación ecológica de la zona y producir-comercializar artesanías. En 1996 se creó el grupo de Mujeres Conservacionistas de la Biodiversidad y Medio Ambiente, la organización Defensa y Conservación Ecológica de Intag (DECOIN) y Mujeres en Defensa por la Vida. De a poco, ellas se juntaron para responder a la amenaza minera que podía arrebatarles sus tierras y contaminar el agua. En 1996, al ser electo el gobierno local alternativo, las inteñas y las mujeres de Manduriacos lograron la declaración de Cotacachi como “cantón ecológico”. Desde fines de la década de 1990, cuentan con una *Asamblea Zonal de Mujeres*. En 2002 constituyeron la *Coordinadora Zonal de Mujeres* de Intag.³⁰

En la zona urbana, la presencia de lideresas mestizas fue relevante, la ex vicealcaldesa –quien ha conducido en gran medida el proceso– reivindica esta filiación. Ellas aportaron a la construcción y el fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres, a la planificación y la rendición de cuentas como procesos informados. Sostuvieron la adopción de una perspectiva de género en las políticas y, entre sus aportes, se cuenta la propuesta de una estructura representativa autónoma y la institucionalización de espacios de coordinación zonales. En los últimos años, se orientaron al reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos, y a la prevención y el combate de la violencia intrafamiliar y sexual. En 2002 conformaron la *Coordinadora de Mujeres Urbanas*.

Actualmente, alrededor de cincuenta organizaciones de

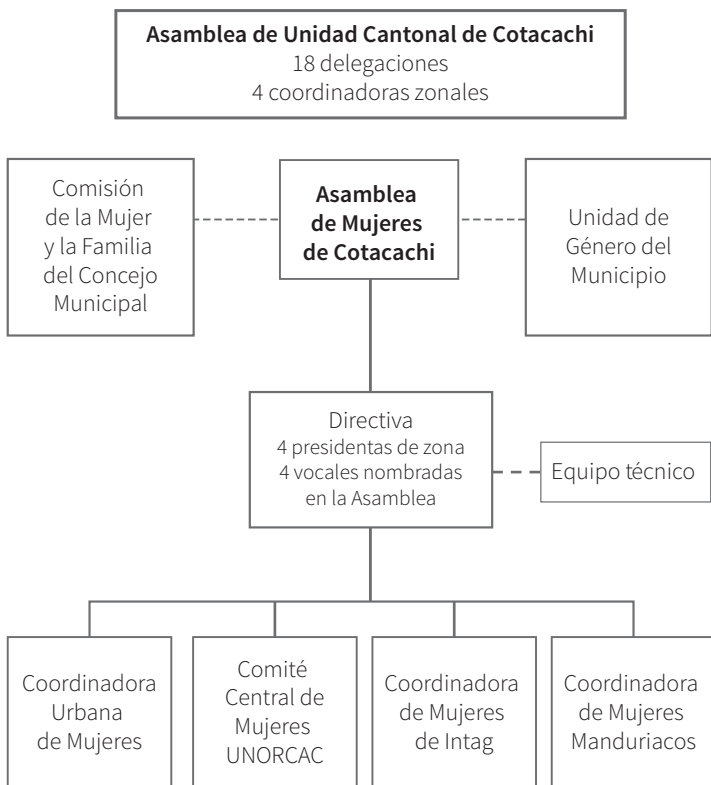
30 Testimonios, Talleres para elaborar la Visión/Misión de la Coordinadora Cantonal de Mujeres, 2007. Otra información tomada del documento *Coordinadora de Mujeres de Intag*, Plan de Vida de las Mujeres de la Zona de Intag, 2007.

mujeres en las cuatro zonas acompañan y sostienen el proceso. Se trata de una de las actorías locales más relevantes. En el 2005 constituyeron la *Asamblea Cantonal de Mujeres de Cotacachi* y la *Coordinadora Cantonal de Mujeres*. Su capacidad de decisión en el modelo participativo y de cogestión fue 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 dirigieron acciones para eliminar algunas brechas de género y alcanzar mejores niveles de vida y participación para ellas y para todos. Debido a que no se las ve “encerradas” en sus temas, sino asumiendo posiciones sobre los temas colectivos y los propios, se las reconoce como autoras del proceso.

A nivel político, las mujeres elevaron su participación como autoridades electas, incluyendo concejales indígenas y afro, e incrementado su liderazgo en los cabildos indígenas comunitarios, donde algunas llegaron incluso a ser presidentas. Sin embargo, aún consideran que deben elevar su capacidad de incidencia (interlocución, negociación y seguimiento) en la gestión local.

En el período 2004-2008, se posicionaron los enfoques de género y generacional en la planificación-presupuestación participativa y en la evaluación de los procesos (2003). Lograron la inclusión de la perspectiva de género en los programas de postalfabetización del Municipio (2006). Otros hitos fueron sus 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 cuenta además con una Comisión de la Mujer y la Familia conformada por las concejales. En 2008, acordaron la creación de una Unidad de Género en el municipio.

► **Gráfico 1.** Estructura participativa de mujeres



Fuente: CCMC / Plan Estratégico. Reelaboración de María Arboleda.

Desde el 2004, las mujeres cumplieron ya varios ejercicios anuales de asignación de recursos sobre la base de su agenda. El Presupuesto Participativo mejoró las posibilidades de ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas y proyectos del cantón, y las de la Coordinadora Cantonal de Mujeres. Desde estos aprendizajes, en 2007, la Coordinadora formuló

participativamente el *Plan Estratégico de Vida y Equidad para las Mujeres*.

Como señala Santillana (2009), todos éstos fueron cambios trascendentales para Cotacachi, donde la pobreza fue históricamente alta: en 2001 bordeaba el 75% y el 34% de la población vivía en extrema pobreza. El 75% de los habitantes del campo (indígenas, colonos mestizos y afros) atravesó, desde la mitad de los años ochenta, una profunda crisis productiva y una *reprecarización* del trabajo agrícola. No obstante, en la misma década, la vinculación al mercado provocó el despunte de los artesanos del cuero. Todo esto aceleró los procesos de diferenciación social al interior de las comunidades y, durante las últimas décadas, las altas tasas de emigración, especialmente hacia las floricultoras o la industria de la construcción en Quito. La mayoría de los/as migrantes son mujeres.

El analfabetismo y la baja escolaridad (según el censo de 2001, un alto porcentaje de población alcanzaba el cuarto grado de primaria), afectaron históricamente sobre todo a las mujeres rurales e indígenas. Según el censo, apenas un 8% de la población había cursado la escuela secundaria. Para el 2000, el 44% de las mujeres de 15 años y más del área rural eran analfabetas; más de un tercio de las mujeres del campo no sabían leer ni escribir.³¹ El agua de consumo humano y de riego era históricamente escasa, especialmente para las comunidades rurales. Las demandas por este recurso, la defensa de páramos, bosques, cuencas y otros ecosistemas, y el acceso a la educación y a la salud fueron temas de las luchas

31 Datos tomados del 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.

sociales en los últimos 20 años. Las movilizaciones indígenas 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 graves prácticas de racismo y exclusión.

Los cambios fueron trascendentes e influyeron en otras esferas. Un estudio de Larrea (2004) sobre los gobiernos locales alternativos de Cotacachi, Cotopaxi y Guamote realizado en 2005³² encontró que, en la década transcurrida entre 1990 y 2001, las dos primeras mostraron mejoras en la mayor parte de los indicadores de educación, salud y vivienda, entendidos como variables de “stock” o recursos disponibles para los hogares. El autor asegura que los cambios son consistentes con las formas y duración de la gestión local: en Cotacachi, donde la municipalidad indígena tuvo continuidad y duración, todos estos indicadores presentan un desempeño superior a la media nacional, particularmente con los avances que tienen que ver con el combate al analfabetismo y en la mejora de la salud, la vivienda y la infraestructura habitacional. Por encima de los efectos de la dolarización y de la crisis, en Cotacachi los indicadores locales sobre cambios en la pobreza e indigencia sugieren, según Larrea, una moderada reducción. La tabla 1 compara los cambios observados en los indicadores sociales y de género entre 1990 y 2001, a nivel nacional y en Cotacachi.

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

► **Tabla 1.** Ubicación de los estudios de caso

Indicador	Cambio 1990-2001	Indicadores de género	Cambios en Cotacachi vs. cambios nacionales
Porcentaje de 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.
Porcentaje de 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 de asistencia secundaria.	1,7	Ligera ventaja femenina se mantiene.	Mejoras superiores a la 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 cada 10.000 habs.	6,8	Ventajas para las mujeres de mejor oferta en atención.	Cambios comparables a los nacionales.

► **Tabla 1.** continuación

Indicador	Cambio 1990-2001	Indicadores de género	Cambios en Cotacachi vs. cambios nacionales
Porcentaje de mujeres de la PEA.	4,1	Ventaja femenina se amplía.	Aumento mayor al nacional en Cotacachi.
Porcentaje de asalariados en la PEA.	-0,6		Caída pronunciada en Cotacachi.
Porcentaje de manufacturas en la PEA.	-0,9		Fuerte caída en Cotacachi.
Porcentaje de agricultura en la PEA.	-4,3		Reducción en Cotacachi.
Porcentaje del sector público en la PEA.	-3,0		Caída pronunciada en Cotacachi.
Porcentaje de asalariados en la agricultura.	-0,1		Reducción en Cotacachi.
Porcentaje de asalariados en la manufactura.	7,1		Cambios comparables a los de la Sierra.
Porcentaje de pobreza.	-1,6	Oportunidades para las mujeres.*	Mejora moderada en Cotacachi.
Porcentaje de indigencia.	-0,2	Oportunidades para las mujeres.*	Mejora moderada en Cotacachi.
Porcentaje de viviendas con agua potable.	9,6	Ventajas para las mujeres y sus familias.*	Mejoras comparables a la Sierra en Cotacachi.

► **Tabla 1.** continuación

Indicador	Cambio 1990-2001	Indicadores de género	Cambios en Cotacachi vs. cambios nacionales
Porcentaje de viviendas con alcantarillado.	8,3	Ventajas para las mujeres y sus familias.*	Mejoras comparables a la Sierra en Cotacachi.
Porcentaje de viviendas con electricidad.	11,8	Ventajas para las mujeres y sus familias.*	Mejoras superiores a nacional en Cotacachi.
Porcentaje de viviendas sin hacinamiento.	3,8	Ventajas para las mujeres y sus familias.*	Mejoras superiores a nacional en Cotacachi.
Porcentaje de viviendas con paredes adecuadas.	13,4	Ventajas para las mujeres y sus familias.*	Mejoras levemente superiores a nacional en Cotacachi.
Porcentajes de viviendas con piso adecuado.	-0,5	Ventajas para las mujeres y sus familias.*	Mejoras levemente superiores a nacional en Cotacachi.
Porcentaje de viviendas con SS.HH. exclusivo.	15,4	Ventajas para las mujeres y sus familias.*	Mejoras superiores a nacional en Cotacachi.

Fuente: INEC. Censos de 1990 y 2001. Elaboración de Carlos Larrea.

* Notas integradas por María Arboleda.

Como señala Larrea (2004), las brechas educativas, es decir, la posición y condición de las mujeres respecto de los hombres, se redujeron a la mitad (analfabetismo, escolaridad) o incluso más (acceso a educación superior). El ingreso de niñas rurales a la educación primaria y la participación de mujeres en la PEA creció más que a nivel nacional. A su vez, las mujeres mantuvieron su ventaja en nivel de escolaridad en comparación con 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. Asimismo, el porcentaje de viviendas con acceso al agua potable y al alcantarillado, tuvieron mejoras comparables a las del resto de la Sierra. Las viviendas con electricidad, servicio higiénico exclusivo y sin hacinamiento obtuvieron índices superiores al nacional. Todo ello, como se sabe, contribuye al bienestar de las mujeres y sus familias, a una mayor disposición de tiempo libre al tener agua en la vivienda y menor tiempo dedicado a los cuidados de la salud.

Otro estudio, realizado por el Observatorio de los Objetivos del Milenio, encontró que, de los ocho objetivos, cinco habían obtenido logros relevantes para las mujeres en Cotacachi. Como se señaló anteriormente, mucho de ese éxito se logró gracias al propio trabajo de las mujeres.

Desarrollo local desde y para las mujeres:
el caso de Nabón³³

Nabón cuenta hoy con una destacable estrategia de *desarrollo económico local* de gran importancia para las mujeres.

33 En el presente acápite seguimos a Herrera, S. (2009) *Entre las Mujeres y el Gobierno Local, Estudio de Caso PRIGEPP-IDRC-IEE-Municipio de Nabón, Quito.*

Este enfoque estratégico es parte de una propuesta de desarrollo local más amplia compuesta por un *plan cantonal de desarrollo local* que articula las demandas de la población con la inversión municipal a través de un *presupuesto participativo*. Su línea maestra fue el desarrollo de una propuesta que va de la seguridad alimentaria a la asociatividad. Se inicia con el montaje y la ampliación lenta pero progresiva de sistemas de riego parcelario (hoy son 3.000 las familias que se benefician de la recuperación de canales y riego por aspersión), la recuperación de suelos y vegetación (se reforestaron 1.367 hectáreas) y el fortalecimiento de las Unidades Agropecuarias de Producción Familiar (UAPF). Al mismo tiempo, continúa con la promoción de asociaciones y cooperativas de servicios, producción y comercialización (para el revestimiento de canales de riego, viveros para la forestación, las asociaciones de frutilleros, artesanías, cuyes y lácteos). Y finalmente, fortalece un programa de crédito de gran dinamismo y eficiencia, sin garantías, que creó 85 cajas comunales, casi una por comunidad, donde las mujeres constituyen el 56% de las directivas, son el 60% de los beneficiarios del riego y de las socias de cooperativas y cajas –todo con la asistencia técnica e impulso del municipio en alianza con la Cooperativa Jardín Azuayo y el Proyecto Nabón–.

Debido a la marginación y al racismo estructural, la falta del Estado y políticas públicas efectivas, el modelo de desarrollo en el cantón se caracteriza por la emigración de los varones y una actividad agrícola en muchos casos llevada a cabo por mujeres solas con pocos recursos productivos. En ese contexto, los sistemas de riego basados en reservorios y distribución familiar, fueron pedidos por ellas para contar con agua en la parcela. Esto les permitió invertir menos esfuerzos para regar (antes debían invertir hasta 8 horas, hoy sólo

abren la canilla), aumentar la productividad de su trabajo y del suelo, porque pueden sembrar hasta tres veces al año, recomponer sus ingresos y ganar tiempo libre. Este cambio se combina con el impulso de organización, capacitación y participación que, si bien se enfoca en el ámbito productivo, amplía las esferas de participación y representación de las mujeres.

Unda y Jácome (2006) documentaron la mejora de las condiciones productivas de las mujeres, la visibilización de su trabajo en las distintas asociaciones, los avances en su autovaloración, la optimización de su calificación técnica y el reposicionamiento de las comunidades en el ámbito productivo. Pero, sobre todo, dieron cuenta del mejoramiento de su situación en comparación con los hombres y sus familias, gracias a una mayor autonomía económica. Los ingresos económicos de las mujeres solas se multiplicaron en un 276%, y de las parejas, en un 123%. Los datos muestran también una mejor estructuración de la bolsa de ingresos familiares debido al incremento de los ingresos agrícolas y extra-agrícolas y a una menor dependencia de aquellos que provienen de la migración temporal, los cuales son indicios de procesos de autocentramiento productivo.

Como señala Herrera (2009), si la estrategia de desarrollo económico fue fundamental para mejorar las condiciones de vida de las mujeres, igual importancia tuvo reconocer sus roles en el mantenimiento y la reproducción de los procesos productivos. Así, la esfera “pública productiva” aparece como propia también de las mujeres, y éstas están siempre asociadas al tema reproductivo. Aunque la feminización del campo y la sobrecarga laboral de las mujeres siguen siendo un problema, ellas cuentan hoy con redes de servicios y condiciones que las ayudan. La ausencia del Estado (vías y servicios, entre

otros) que dificultaba sus vidas, su movilización y les restaba oportunidades, se encuentra en pleno proceso de cambio, a partir de las inversiones municipales gracias a las cuales Nabón tiene hoy una red vial y de servicios que cubren el 90% de la población. Si las condiciones de extrema pobreza y la falta de opciones de desarrollo económico provocaban emigración masculina y recarga laboral femenina, otro indicador señalado por Unda y Jácome es la mayor permanencia de varones (esposos, hijos, hermanos) en la zona.

Todo ello fue posible porque, en un contexto de fuerte presión social y política por parte del movimiento indígena ecuatoriano, la alcaldesa electa en el año 2000 –quien es parte de la expresión política del movimiento, el partido Pachakutic– impulsó las propuestas de democracia participativa y desarrollo local enfocadas en combatir la desigualdad e inequidad, empoderar a las comunidades de base y ampliar las esferas de participación política. Aunque la estrategia productiva fue gestada por un proyecto de la cooperación suiza, el Proyecto Nabón, ésta fue permeada por las propuestas organizativas y políticas que la alcaldesa impulsó y, en conjunto, se planteó superar la coyuntura y los logros episódicos o de pequeña cobertura en el combate a la pobreza. Así, decidieron: 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) democratizar una institucionalidad articuladora y motivadora, en este caso, el municipio.³⁴

34 Según Herrera, aunque los técnicos y la misma alcaldesa no lo reconocen de esta forma, en este proceso de transformación y democratización ins-

En la asamblea anual se ven muchos rostros femeninos, entre ellos, los de las delegadas indígenas de las comunidades alto andinas que antes no tenían presencia ni voz en las decisiones públicas. Su proceso de presupuesto participativo (PP) parece ser el más deliberativo del Ecuador: anualmente, mujeres y hombres planifican en un ritmo cíclico que se entrama de un año a otro con una visión de largo plazo. Esta planificación “desciende” a las parroquias y las comunidades de base que definen sus necesidades, en torno a ejes de desarrollo establecidos por todos y todas en el Plan Cantonal. Finalmente, sus propuestas pasan a la asamblea ciudadana.

El presupuesto participativo (PP) en Nabón es una estructura que multiplica y abre las esferas públicas. En el proceso, afirma Herrera (2009), se estima que la participación de las mujeres alcanza el 60%. Dos factores discriminan positivamente la asignación de recursos a su favor, el primero es el diagnóstico sobre la condición de las mujeres en el Plan de Desarrollo Cantonal, traducido a ejes y acciones. El segundo es una fórmula por la cual, del 90% del presupuesto municipal destinado a inversión, cada zona recibe igualmente un 15%; un 40% se distribuye 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). Un 25% se asigna según los índices de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el 20% final por el buen manejo del territorio y el ambiente.

titucional, el municipio es tomado por el “movimiento” y deviene en actor político del proceso cantonal. Es decir, el municipio no sólo se moderniza, sino que sus directivos y técnicos ocupan, sin debilitar el espacio de las organizaciones sociales, un lugar de importancia en el fortalecimiento de la institucionalidad.

► **Tabla 2.** Incremento del ingreso monetario agropecuario anual

Incremento del ingreso monetario agropecuario anual			
Tipología ingreso monetario	Ingreso monetario familiar antes del proyecto	Ingreso monetario promedio familiar 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%

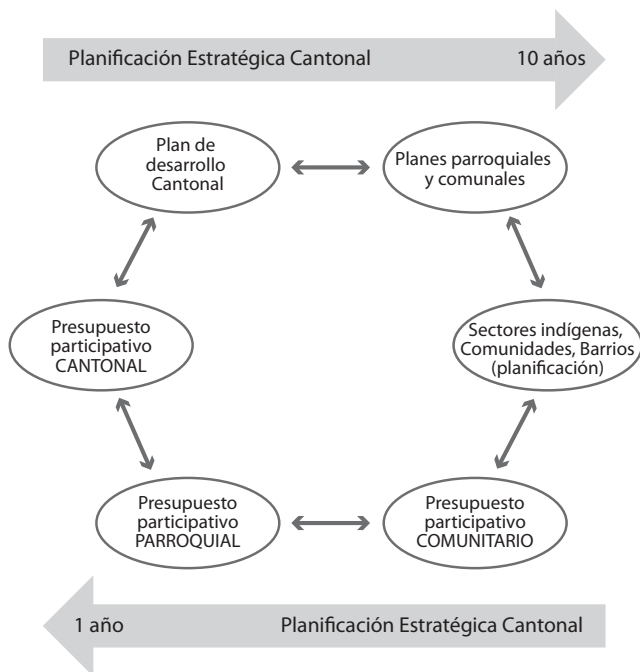
Fuente: Del clientelismo político a la participación ciudadana, 2006, elaboración de Rene Unda y Rosario Jácome. Tomado del Estudio de Caso sobre Nabón, Stalin Herrera, 2008.

► **Tabla 3.** Posicionamiento del ingreso agropecuario

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 %
		4. 1. 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, Stalin Herrera, 2008.

► **Gráfico 2.** Estructura del sistema de planificación cantonal



Fuente: Municipalidad de Nabón. 2006, en Herrera, 2009.

Según Herrera, aunque las mujeres reconocen la importancia política del PP y testimonian que “ahora tenemos voz y sabemos cuánto tenemos”, los espacios participativos aún están dominados por la palabra masculina y técnica. Si bien desde las estructuras de reproducción comunitaria hasta la dirección del municipio, hay una gran presencia de las mujeres en todos los espacios de decisión, el proceso carece de organizaciones propias de mujeres. Esta característica puede

haber sido reforzada por el mismo proyecto, en tanto no se adoptó una estrategia de promoción de la organización de las mujeres ni el reconocimiento de éstas como sujetas políticas. La definición de agendas de planificación estuvieron vinculadas a una herramienta técnica que las reconoce como sujetas productivas y de inclusión social. Se introducen políticas, obras y servicios de gran relevancia, pero uno de los interrogantes sobre la sostenibilidad del proceso tiene que ver con la debilidad de las actorías femeninas, tan centrales en él.

Los cambios reseñados han devuelto la esperanza a Nabón, un municipio rural, en el cual el 93% de la población vive en el campo con muy altos índices de pobreza y extrema pobreza, -el 92,6% y el 76,4% respectivamente, y 26% de población indígena-. Se caracteriza por expulsar fuerza de trabajo (el índice de migración temporal es de un 80%) y por un largo proceso de feminización (el índice de feminidad es 118 mujeres por cada 100 hombres, uno de los más altos del país). Situado en un macizo montañoso de suelos pobres, erosionados y de altas pendientes, la jerarquización de indios, mestizos y blancos, segregó espacialmente las comunas y cabildos indígenas en territorios aislados y parroquias asentadas en las zonas altas con tierras de poco valor productivo (Herrera, 2009).

Postergada por siglos y mantenida al margen de los procesos de modernización del Estado, según Herrera, hasta finales de los años ochenta Nabón no tenía vías hacia las comunidades indígenas y apenas contaba con cuatro escuelas. La construcción de sentidos de pertenencia condujo a su declaración como municipio. Las mujeres fueron centrales en el proceso de expansión del Estado mientras que, en las obras públicas, los indígenas eran históricamente la principal fuerza

de trabajo no pagada a través de las mingas.³⁵ Para el año 2000, el nuevo municipio era una típica institución *gamonal*³⁶ y *clientelar* que reproducía el *colonialismo interno* heredado de la hacienda. Los alcaldes, hombres mestizos de la “burguesía nabonence”, montaron el municipio sobre relaciones clientelares y patrimonialistas codificadas étnicamente. En la última década las mujeres no sólo se destacaron en el municipio sino que se convirtieron en las autoridades públicas más importantes de los diferentes poderes del Estado (Arboleda y Borja, 2003).

La elección de la alcaldesa en el 2000 creó condiciones para el desarrollo de un nuevo tipo de gobernanza, reestablecer los lazos al interior de la sociedad y entre la sociedad y el gobierno local, con la perspectiva de posicionar un horizonte de cambios. Hoy, según los hallazgos de Herrera (2009) que se reseñan a continuación, Nabón cuenta con un proceso de

35 Las comunidades andinas en Ecuador se organizan sobre la base de 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; OFIS, 2001; citados en Borja *et al.*, 2003).

36 “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).

alta complejidad, eficiencia social, capacidad para solucionar problemas estructurales de la sociedad local y mejorar la posición de las mujeres:

- Si en el año 2000 había una sociedad segmentada y estratificada étnicamente, hoy los/as indígenas se sienten dueños y dueñas de la experiencia, y aunque el racismo no se ha eliminado, se percibe más respeto que antes.
- Si la población vivía en condiciones de extrema pobreza y no existían opciones de desarrollo económico más allá de la migración y la recarga laboral de las mujeres, hoy Nabón logró incrementar en un 270% la productividad del trabajo de las mujeres solas y reposicionó los ingresos agrícolas (pasaron de 12 a 24%) sobre los migratorios (que disminuyeron de 60 a 16%). La migración temporal se redujo.
- Si la marginalidad y las diferencias territoriales ubicaban a este municipio en los últimos índices de la provincia, hoy tiene una red vial y de servicios que cubren al 90% de la población.
- Aunque la feminización del campo y la sobrecarga laboral de las mujeres siguen siendo un problema, ellas ya cuentan con redes de servicios y condiciones que las ayudan a liberar tiempo para sus familias.
- Si las relaciones clientelares, el gamonalismo y la corrupción eran característicos de la administración municipal, hoy tiene uno de los más altos índices de gestión municipal, el cuarto de la provincia del Azuay.

Los resultados para las mujeres van más allá de una mejora en sus condiciones materiales de reproducción o en los servicios sociales. En Nabón hay un proceso que, sin procla-

marse de género o feminista, promueve mejoras importantes para la vida de las mujeres, incluyendo una amplia representación en los espacios de dirección y participación. Es importante destacar que la participación es un proceso territorial, las mujeres están presentes en las asambleas comunitarias y ciudadanas, son parte de las organizaciones y asociaciones productivas, lideran el 60% de las cajas de ahorro, buena parte de los puestos técnicos del municipio, o creados por éste, son dirigidos por mujeres; participan en las juntas promejoras y parroquiales, como jefas políticas, entre otros cargos. En cierta forma, ellas lograron una nueva subjetividad que las revaloriza y mejora su posición frente a la sociedad y a los hombres.

Mujeres y negritud en Esmeraldas³⁷

Esmeraldas, territorio de vida de la más importante *diáspora africana* en Ecuador,³⁸ es un municipio afectado por niveles de pobreza cercanos al 87%, convertido en espacio subalterno y periférico por el racismo secular del Estado a lo largo de doscientos años (Fernández-Rasines, 2001).

Antes de la intervención que analizamos en este estudio de caso, era un municipio absolutamente abandonado pese a cumplir roles agroexportadores decisivos para la economía nacional: estuvo vinculado al mercado internacional durante

37 En este acápite seguimos a Arboleda, M. (2009) *Estudio de Caso sobre Esmeraldas*, PRIGEPP/FLACSO Argentina-IDRC-IEE, Quito.

38 *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 latinos, esto es, habían crecido en las metrópolis o en las colonias (Paloma Fernández Rasines, 2001).

todo el siglo XX con productos como caucho, tagua y banano, portuarios y petroquímicos. El enclave estatal de refinación y exportación de petróleo instalado al borde del puerto en los años setenta, provocó un acelerado crecimiento de la ciudad con poblaciones de trabajadores migrantes que levantaron numerosos asentamientos precarios, además de ser contaminada químicamente con frecuentes derrames de petróleo y combustibles, y con la lluvia ácida que emana de la refinería. De acuerdo con FUNDAMYF (2001), debido a estos factores, al secular racismo y al colapso de la gestión municipal, siempre en manos de la elite blanco-mestiza, Esmeraldas se convirtió en un hábitat en la que se mezclaban la belleza del entorno biodiverso, un estratégico emplazamiento –la urbe se asienta sobre cinco cuencas hidrográficas articuladas a una zona marina– y una epidemiología social y ecológica en la que hasta el año 2000 “parecían concentrarse todos los desastres”,³⁹ Sólo el racismo encarnado e institucionalizado en los territorios periféricos para la Nación de Esmeraldas, como señala Paloma Fernández-Rasines,⁴⁰ podría explicar tales fenómenos.

En 10 años de gestión, el alcalde afrodescendiente Ernesto Estupiñán, ex sindicalista de la refinería de derivados de petróleos, promovió un cambio cultural de administración y gestión basado en el servicio público, el primado del Estado local y la vindicación de la negritud. Para modificar la exclusión de la población afro de la política, introdujo una instancia participativa, la *Asamblea Ciudadana por el Cambio*, intensa y larga *interfase* deliberativa entre sociedad y gobierno local, que durante dos años y medio perfiló la plataforma de

39 FUNDAMYF (2001), *Diagnóstico GeoEsmeraldas*, Esmeraldas. 2000. FUNDAMYF (2001) *Plan Estratégico de Desarrollo del Municipio*, Esmeraldas.

40 Fernández Rasines, Paloma, 2001.

políticas públicas. Su resultado fue un plan estratégico que guió a la administración.

Los asuntos de género y de las mujeres cobraron inicialmente una especial significación en la Asamblea a través de los mandatos de la Mesa de Mujeres y de su Agenda. La *Mesa*, introducida por el equipo técnico-político que organizó la *Asamblea Ciudadana*, fue posible gracias a un pedido de paridad para las delegaciones. Se trataba de un asunto de “justicia”: la autoorganización de las esmeraldeñas creció notablemente en la década de 1990, muchas afroesmeraldeñas son lideresas urbanas o rurales y, en el marco de su cultura y cosmovisión, todas ellas son mediadoras espirituales y ejes materiales en sus familias. A la convocatoria llegaron alrededor de 300 mujeres (el 30% del total). Desde la Mesa, lograron incluir la mayoría de sus demandas en el Plan. De este modo, sentaron las bases de las políticas públicas relevantes para ellas.

A la fecha de realización del estudio de caso, y luego de 10 años de gobierno local alternativo, la mayoría de las demandas de la Mesa de Mujeres se encontraba en proceso de cumplimiento. Los programas para enfrentar la degradación del hábitat urbano, solicitados por ellas en primer lugar, tenían notables realizaciones. La ciudad estaba limpia, libre de desperdicios y aguas servidas, “tenía otra cara” gracias a la política participativa de regeneración urbana, instalación 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. Numerosas mujeres y hombres afirmaron que Esmeraldas había “dejado de ser el basurero, el muladar, dejamos de estar ahogadas en basura y aguas servidas, con su

gente afectada por enfermedades elementales pero que minan las posibilidades de trabajo y de vida".⁴¹

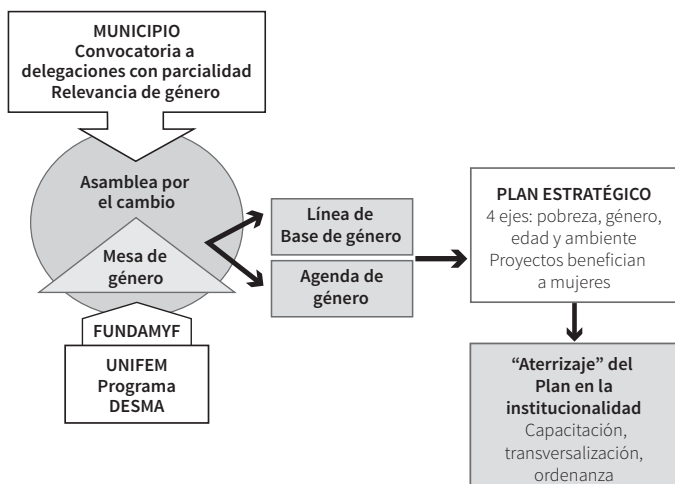
El programa de salud era una de las grandes innovaciones del municipio. Montado virtualmente desde la nada, con apoyo de médicos cubanos, para 2010 realizaba alrededor de 16.000 prestaciones al año en las áreas de medicina general, ginecología, pediatría, odontología, rehabilitación, diabetología, traumatología y obstetricia, así como prevención, detección y atención de VIH-Sida. Entre los/as usuarios/as, al menos el 60% eran mujeres. El programa contó también con el apoyo de hospitales nacionales, cubanos y venezolanos, gracias a los cuales logró ejecutar intervenciones de salud como, por ejemplo, operaciones delicadas, con un escaso costo. Revisadas, la mayor parte de las prestaciones atendían asuntos de salud reproductiva (mujeres embarazadas, madres y sus infantes). Este sistema fue luego la base del Consejo Cantonal de Salud que integró a los actores sociales con los prestadores de salud y definió el *Plan Cantonal de Salud*.

Otra política que ganó importancia fue la de garantizar a las mujeres la titularidad a su nombre de la tierra o vivienda en barrios de invasión o asentamientos informales. Se logró al recuperarse la historia de los asentamientos y al visibilizar el rol de las mujeres en su gestación, protegiéndolas frente a los intentos de adueñarse de la propiedad por parte de sus parejas o de extraños. Además, se establecieron formas de pago sumamente accesibles para ellas, ya que casi todas se encuentran en situación de pobreza e indigencia. Hasta la fecha, alrededor de un 60% de mujeres se convirtieron en beneficiarias de la titularidad, mientras los programas de rege-

41 Entrevistas para el Estudio de Caso sobre Esmeraldas, IEE-FLACSO Argentina / IDRC, 2008.

neración urbana, que diseñaban participativamente la mejora y la consolidación de los barrios en riesgo y degradados, las apoyaban para la obtención del bono estatal de vivienda.

► **Gráfico 3.** Ruta de incidencia



Fuente: Arboleda, M. y J. Rodríguez (2007) *Estudio de Caso: Esmeraldas: las mujeres en el prisma de los derechos y la representación en la recuperación de la ciudad colapsada*, documento borrador, IDRC/ PRIGEPP-FLACSO ARGENTINA, Ecuador.

Con el apoyo de la Fundación Mujer y Familia (FUNDAMYF), el municipio sostenía un programa de crédito para microemprendimientos que permitió a numerosas mujeres crear y hacer crecer pequeños negocios urbanos (tiendas, artesanías, producción de ropa) y rurales (huertos, cría de animales) con un enfoque que contribuía a mejorar sus plataformas productivas y de comercialización, al mismo tiempo que sus habilidades de liderazgo y su organización.

Obras como éstas sólo fueron posibles gracias a un intenso y tenaz trabajo de recuperación de una institución municipal caída en una degradación extrema hacia el año 2000. Los déficits de alcantarillado y de las redes de evacuación eran tan grandes que numerosos barrios se inundaban con riachuelos de aguas servidas. A fines de los años noventa, el municipio recogía apenas el 21% del total de la basura que generaba, los demás desechos se derramaban en veredas, calles y espacios vacantes. Esmeraldas era una ciudad inundada en basura, aguas estancadas y contaminadas, y con altos déficits de espacios y servicios públicos. La imprevisión, el descuido, el clientelismo y la ineficiencia eran tan dominantes como la corrupción. El robo y el deterioro de los recursos públicos llegaron a límites pocas veces vistos.

La inclusión de mujeres como autoridades electas en el nivel ejecutivo local y designadas en la administración, fueron parte central de los cambios en el ámbito institucional: además de la vicealcaldesa y de algunas concejales, todas ellas autoridades electas, por primera vez un 60% de mujeres accedió a la administración en cargos relevantes de poder (la mayoría afiliadas al partido del alcalde, Movimiento Popular Democrático).

Junto a todo ello, una política cultural de recuperación de la negritud informó y cruzó todas las acciones municipales. Aunque sin un enfoque de género, diversos programas que integran la política (festivales, o el carnaval, que alcanza ya una dimensión continental y asocia eventos de comida, danza, música, poesía y deportes), han puesto en valor el bagaje cultural afro y han fortalecido también la autoestima del pueblo afroesmeraldeño, afectado por el racismo y la exclusión. Las mujeres participan en estos programas culturales como sustentadoras de prácticas culturales, artísticas y espirituales, que sin un enfoque de género pueden derivar en folclorismo.

Sin embargo, todo ello –dando la vuelta a muchos procesos de despojo y de deculturación impuestos con el esclavismo– tiene relevancia simbólica, cultural y política en Esmeraldas, territorio de vida de la más importante *diáspora africana* en Ecuador, afectada por niveles de pobreza cercanos al 87%, convertida en espacio subalterno y periférico por el racismo y el abandono seculares (Fernández-Rasines, 2001).

Como política pública, los programas municipales de recolección de basura y de construcción de veredas, obras e infraestructuras urbanas, empleaban a la fecha un importante número de mujeres.

En un balance realizado participativamente, las mujeres señalaron que aunque algunas de sus más importantes demandas habían sido asumidas por la administración municipal, otras quedaban asumidas a medias, como el tema del combate a la violencia, o pendientes, como la aplicación de la Ley de Maternidad Gratuita. Algunas de ellas eran de gran importancia porque formaban parte de su agenda como movimiento. Esto se expresa en la tabla 4.

Un tema central para todas fue la clausura progresiva del proceso participativo amplio, en función de una captación del poder social por delegaciones afines al alcalde y a su partido. En efecto, tras dos años de funcionamiento, la *Asamblea por el Cambio* se cerró. En 2006, el gobierno local realizó una “consulta urbana” que revisó temas ambientales y de saneamiento de la ciudad, pero fue un espacio restringido tanto en los contenidos como de la participación. El cierre de la Asamblea no sólo reintrodujo el déficit democrático en la ciudad, sino que ocasionó la pérdida –parcial o total– de los espacios de influencia de las organizaciones sociales y de mujeres no afines al partido de la alcaldía. Al preguntárseles, los representantes del gobierno local señalaron haber adoptado una

lógica participativa de “relación directa” con las mujeres (y hombres) de los barrios. En este marco, fueron, sobre todo, las organizaciones de mujeres vinculadas al alcalde las que conservaron cierta capacidad de incidencia.

► **Tabla 4.** Asamblea para el cambio de Esmeraldas/
Agencia 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 graves problemas de saneamiento ambiental (alcantarillado, contaminación, basura) pedidos por las mujeres. ▪ Generación de fuentes de trabajo 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.

Fuente: elaboración de María Arboleda (2008).

De esta manera, Esmeraldas muestra un escenario de oportunidades y riesgos, con mujeres lideresas sociales y políticas de gran fuerza, aunque no todas coparticipaban en el poder

local. En 2010, un grupo de mujeres de diversos países que compartieron y observaron la experiencia, dialogaron con el alcalde y preguntaron por el cierre del proceso participativo. La autoridad, sustentando un discurso sobre la necesidad de articular los temas de elementos centrales en sus políticas, se comprometió a retomar una estrategia de empoderamiento social y ciudadano de las mujeres como parte de la gestión local. No sabemos si este compromiso fue cumplido, sí es conocido que, en la visión de los grupos más tradicionales del partido del alcalde, de corte maoísta, se continúa considerando el feminismo o la lucha por los derechos de las mujeres como temas no sustantivos frente a los “relevantes” como la lucha de clases.⁴²

En todo caso, quedó muy claro que el declive del proceso participativo causado por el cierre de la Asamblea por el Cambio y las tensiones relativas a los diferentes enfoques sobre los temas de género, impactaron en la construcción de las actorías de las mujeres. En el proceso se evidencian, además, déficits en la comprensión de los factores de vida y de poder de las mujeres afro como base para las nuevas políticas locales. Por ejemplo, no se han valorado adecuadamente los roles sanadores diferenciados de ellas y ellos, y el potencial de las mujeres parteras en el bienestar de las madres y sus hijos, subsumidos como están los programas de salud en una lógica de medicalización occidentalizada. Tampoco se han asumido temas como el combate a la alta tasa de embarazo adolescente, una de las mayores del país. O políticas para promover cambios de la economía del cuidado, mientras se conoce que numerosas mujeres afro dentro y fuera de Esmeraldas, tienen

42 Con justicia hay que señalar que numerosas mujeres del partido del alcalde vienen levantando una línea de trabajo centrada en los derechos de las mujeres, actuando a nivel nacional y local.

un involucramiento muy grande en trabajos domésticos, en gran medida precarios.

Así, es posible decir que en Esmeraldas, una intervención de base local liderada por un partido que levantó las banderas de la valoración de la negritud, el combate al *apartheid* y la exclusión, construyó bases de desarrollo y estableció lo que durante 200 años no habían logrado obtener del Estado nacional, gracias a la recuperación de los importantes roles del municipio como gobierno de la ciudad. Los enfoques en la negritud y lo espacial fueron dos ejes de sentido o *isotopías*⁴³ que al acercarse, posibilitaron una (re)configuración y revitalización de la identidad étnica y cultural afroesmeraldeña en los primeros años del proceso.

Aunque muchas personas afirman que en Esmeraldas, gracias a las innovaciones de la administración iniciada en 2000, se produjo “un cambio de página” cultural, social, político y de gestión (políticas e iniciativas en respuesta a demandas de mujeres, espacios de liberación y participación diseñados para ellas, entre otras), diversas voces aseguran que el proceso no fue adecuadamente sostenido y perdió en el camino algunos de sus más importantes objetivos de cambio. Entre ellos, objetivos de cambio sostenidos por las mujeres.

Cayambe: mujeres y Estado local⁴⁴

Este caso sobresale por la importante capacidad de movilización social de las mujeres y su apuesta por una participa-

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

44 En este apartado seguimos a Carrión, N. (2009) *Estudio de Caso sobre Cayambe*, PRIGEPP/FLACSO Argentina-IDRC-IEE, Quito.

ción directa –sin mediación de partidos políticos, ni organizaciones sociales mixtas– al instalar en el año 2001 un nuevo gobierno local que, impulsado por las organizaciones indígenas y campesinas locales a través del Movimiento Plurinacional Pachakutik (MPP) y otros partidos de izquierda, proponía la participación ciudadana como base para un proceso de profundización de la democracia. Producto de esto, lograron instituir en el municipio el Consejo de las Mujeres (ConMujer) que permitiría su participación organizada en la toma de decisiones y el acceso a los recursos públicos necesarios para una agenda de igualdad. En este caso se verificaron limitaciones para concretar la agenda de las mujeres debido a la débil relación entre las actorías sociales y el alcalde electo.⁴⁵

Al ser Cayambe zona de asiento de capitales colombo-ecuatorianos vinculados a la producción y exportación de flores, las limitaciones de este proceso devienen de las estrategias de “governabilidad” que privilegiaron la negociación con el empresariado florícola y no dieron tanta importancia al vínculo con los actores sociales e indígenas organizados. Todo ello se tradujo en obstáculos para la transición de un modelo de Estado local de tipo poscolonial a uno de democracia alternativa que procure equidad y justicia social.

45 Nancy Carrión reporta que la candidatura de Diego Bonifaz dividió a los movimientos sociales: su pertenencia aristócrata y su carácter de hacendado; su tendencia socialdemócrata 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 para 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). A la fecha del estudio cumplía su segundo período (2005-2009). Antes, fue presidente del Consejo Municipal (1986 a 1988) y subsecretario de Desarrollo Rural en el Ministerio de Bienestar Social durante el gobierno de Rodrigo Borja (1988-2002).

Activando una memoria de históricos procesos de movilización y organización como pueblos indígenas con importantes liderazgos femeninos, las mujeres se movilizaron y se instalaron en repetidas ocasiones frente al municipio para lograr la ordenanza que les permitiría constituirse como Consejo de Mujeres de Cayambe (ConMujer). Sus integrantes iniciaron un trabajo intenso en las distintas comunidades del cantón, lo que posibilitó la realización de la I Asamblea Cantonal de Mujeres con 780 representantes del área rural y urbana. A partir de esta asamblea se desarrolló un proceso que, a través de varias líneas de trabajo, amplió la participación de las mujeres, especialmente indígenas, en la vida política y económica del cantón.

El proceso que se produjo a partir del Plan de Desarrollo Cantonal en el 2001, las Asambleas Cantonales y la creación de entidades adscritas al municipio para promover la participación de la sociedad,⁴⁶ no logró una extensión de la gobernanza, pues la incidencia de los actores continuó limitada y sus decisiones sobre el desarrollo y el gobierno local no encontraron curso para una aplicación concreta. No hubo un presupuesto participativo real, pues algunas decisiones asamblearias sobre la distribución de presupuesto y la prioridad sobre algunos temas fueron cambiadas. Esto dejó poca claridad respecto de los roles que le competen a la Asamblea y al municipio, y creó desconfianza sobre la voluntad política del alcalde de representar y defender las propuestas de la ciudadanía.

46 El Pueblo Kayambi, (ConMujer), el Consejo de la Salud (ConSalud), el Consejo de la Niñez, el Consejo de la Juventud, el Consejo de Ambiente, la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Cayambe (EMAPAC), la Escuela Municipal, y el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA)-Cayambe.

El Plan de Desarrollo Cantonal de Cayambe, señala Carrión (2009), estableció como ejes principales de gobierno la gestión participativa, la dotación de servicios e infraestructura, en respuesta al crecimiento acelerado de la población, la descentralización de la salud y la creación del Consejo Cantonal de Salud, el medio ambiente, la producción y la comercialización agrícola, la dotación de agua y riego, la seguridad ciudadana, la descentralización en turismo, el manejo de la basura, la interculturalidad y, finalmente, los deportes y la recreación. Sólo dos áreas incluyeron un enfoque de género: el programa de “sociedad, seguridad ciudadana y rehabilitación social”, estableció “[que] cada organización se empeñe en la educación y concientización en la problemática de género”. Sin embargo, este programa no contempló fuente de financiamiento alguno ni estrategias de acción. El programa de salud, por otro lado, planteó el funcionamiento de un plan de maternidad gratuita en coordinación con el Consejo de Salud.

En los ocho años transcurridos, estos temas tuvieron medianos y escasos avances, dejando muchos problemas sin resolver. Para el año 2010, menos de la mitad del cantón (el 41,2%) recibía agua, aun cuando todas las florícolas de la zona tenían alta provisión del recurso, 8 litros frente de los 0,26 litros. que recibían los pequeño productores en el área rural, cuya cobertura sólo alcanzaba al 22%. El Plan Cantonal estableció tarifas diferenciadas –residencial, productiva y oficial– para procurar equilibrio entre los/as usuarios/as, pero el municipio elevó los precios promedio para cubrir los costos que antes eran subsidiados. La cobertura de agua potable mejoró en aproximadamente 20 comunidades y centros poblados, y se crearon plantas de tratamiento que llegaron a cubrir siete comunidades. No obstante, las adjudicaciones en el área rural no toman en cuenta los usos tradicionales del

agua y las relaciones sociales, políticas y económicas que las comunidades establecen a través de ellos. La prioridad de otorgar el recurso al área urbana, en razón de su mayor población, significa el desconocimiento de las necesidades de la población rural, para la cual el agua es fundamental ya que viven de la agricultura.

La participación femenina en las mingas y en el trabajo de cuidado del páramo, la limpieza de los reservorios y los canales de agua es alta. Los montos que se establecen para el uso de canales de riego son generalmente cubiertos por las mujeres a través de sus trabajos y la venta de animales menores. Sin embargo, su participación en la toma de decisiones sobre el manejo y el control del agua es muy limitada.

Carrión resalta que las condiciones de salud en el cantón dejan mucho que desear, en especial si se contrastan con el crecimiento económico: altos niveles de desnutrición infantil (el 62,9% con desnutrición crónica, el 50,5% en el área urbana y el 68,5% en la zona rural) y mortalidad infantil lo corroboran (para el 2006, después de Pedro Moncayo, era el cantón con la tasa más alta de mortalidad infantil a nivel nacional).

La insuficiencia de servicios y la contaminación por la floricultura (desechos químicos y plásticos) son asuntos sensibles. Los pesticidas a los que todos/as los/as están expuestos/as –a causa de los productos usados en las florícolas– causan afecciones a la salud que no son tomadas en cuenta por el sector público y privado: problemas estomacales debido al agua y alimentos contaminados, enfermedades respiratorias y de la piel, problemas de fertilidad, niños con malformaciones, entre otros. En el ámbito rural, estos padecimientos son más graves. Las pocas iniciativas públicas fueron neutralizadas por las empresas florícolas: el Consejo de la Salud (ConSalud) tiene entre sus integrantes a un representante del sector florícola

(médico o técnico), lo que obstaculiza la posibilidad de visibilizar las causas y realizar un tratamiento efectivo a los problemas de salud relacionados con la floricultura. Los servicios de salud que las empresas prestan son muy reducidos, sólo el 5% de las empresas a nivel nacional atienden la salud ocupacional de sus trabajadores, dentro del programa “La Flor del Ecuador” (Korovkin, 2004 y 2007, citado en Carrión, 2009).

Gran parte de la población indígena, dice la autora del estudio sobre Cayambe, no utiliza los servicios de salud debido a que reciben malos tratos. Mujeres indígenas explicaron que, para tener suerte en el hospital, tenían que cuidar su peinado y su vestimenta, hacerse moño en lugar de trenza y usar pantalón en lugar de la falda que caracteriza su vestimenta indígena. Una de ellas recordaba que la última vez que fue al hospital, después de hacer una larga fila para obtener una cita médica, le negaron la atención diciéndole que no había más turnos disponibles, agregando “pero verá mijita, para que el doctor la atienda vendrá bien bañadita, peinadita, bien vestida” (Carrión, 2009).

Las prácticas de discriminación son obstáculos para la conformación de redes sociales capaces de atender los problemas y las demandas de la población en general y de los sectores más vulnerables. Los Comités de Usuarías de la Ley de Maternidad Gratuita están en un proceso reciente de conformación, después de que anteriores intentos fracasaron debido a que médicos/as y enfermeros/as rechazaron la participación de indígenas y campesinas, aduciendo que era necesaria una formación profesional.

La violencia de género es más compleja a partir de la participación laboral de mujeres en la floricultura. En Cayambe no existen Comisarías 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 implicaba costos monetarios para las usuarias, y carecía de un enfoque intercultural que facilitara el acceso de las mujeres indígenas a la justicia. Gracias a la presión del ConMujer, se creó en el municipio, en el año 2008, un Centro de Protección Integral e Intercultural a la Mujer y la Familia en Riesgo.⁴⁷ Éste tuvo grandes dificultades para iniciar su funcionamiento debido a retrasos en la asignación del presupuesto. El ConMujer tuvo que conseguir otros apoyos para articular una red de prevención y atención de la violencia de género con estrategias interculturales.

La situación de las mujeres en el cantón muestra, a juicio de Carrión (2009), inequidad en el acceso a los recursos, grandes cargas laborales y escasas oportunidades de desarrollo en lo público. El modelo de desarrollo del cantón presenta efectos especialmente contradictorios para ellas, debido a la dualidad entre un modelo de sociedad poscolonial y otro atravesado por un proceso de modernización sostenido en la explotación racial, de clase y de género.

La constitución del Consejo de la Mujer, como entidad adscrita al municipio con funcionamiento autónomo pero dependiente del presupuesto municipal, terminó siendo una herramienta de doble filo para el posicionamiento de las demandas de género. Por un lado, permitió constituir redes sociales, políticas y económicas que incluyen a un buen número de mujeres –800 aproximadamente– capaces de activar un importante poder movilizador. Por el otro, la institucionalidad municipal en su conjunto se ha desentendido de los problemas de género.

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

Para dar respuesta a las necesidades de las mujeres rurales, el ConMujer estableció en el 2003, y de acuerdo con el municipio, un *plan operativo* con prioridades en capacitación, participación, proyectos productivos y de comercialización y sensibilización sobre derechos de las mujeres. Sin embargo, las posibilidades que encontraron las mujeres para posicionar sus intereses también reforzaron los roles tradicionales femeninos, extendiendo las responsabilidades y funciones asignadas a ellas hacia los espacios comunales y cantonales de la política. Así, el Consejo de las Mujeres se constituyó en una especie de gran madre del cantón, y se le delegó la administración de la pobreza a través de programas para la generación de alternativas económicas que tienen que ser desarrollados con escasos recursos. Tras el cambio de autoridades en 2009, el ConMujer vivió una situación de gran vulnerabilidad, pues llegó a ser representado por un concejal varón como presidente⁴⁸ y algunas amenazas de recorte presupuestario y desalojo de sus oficinas provocaron inestabilidad y retrasos en su trabajo.

Una línea de trabajo exitosa fue la del programa de alfabetización “Yo sí puedo”, desarrollado con apoyo del gobierno cubano. Hasta junio del 2008, alfabetizó a 3.852 personas, de las cuales 3.269 (el 85%) eran mujeres, en su mayoría adultas mayores de sectores rurales. Gracias a sus resultados, 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, pues Cayambe fue

48 La presidencia del ConMujer, según lo establece sus estatutos, debe ser ocupada por un/una Consejal(a). Debido a que en las elecciones de 2009 no resultó electa ninguna mujer, este cargo cayó sobre Aníbal Gordón, Concejal por el partido de gobierno, Alianza País.

uno de los primeros sitios en donde dirigentas como Dolores Cacuangó, con el apoyo de María Luisa Gómez de la Torre, implementaron escuelas para niños y niñas de las comunidades indígenas, constituyeron experiencias emblemáticas para un proceso que más tarde daría lugar al Sistema de Educación Intercultural Bilingüe del Estado ecuatoriano.

Según Carrión, se puede decir que en este proceso se logró una ampliación de los derechos de ciudadanía de las mujeres, pero también su maternalización. Si bien la constitución del ConMujer permitió a las mujeres construir una estructura organizativa con base social, especialmente en las zonas rurales, también significó un límite para la construcción de un Estado local alternativo que, desde la visión y las prácticas políticas de las mujeres, desafíe su carácter patriarcal. Esto se debe a que, por un lado, además de los límites estructurales y culturales que las mujeres encontraron en el gobierno local, la sobrecarga de trabajo de la mayoría implica dificultades para su participación política en el sector público. A su vez, varios de los espacios en los que participan reproducen en el ámbito público los roles de género que históricamente se han asignado en el espacio doméstico.

Por otro lado, las comunidades indígenas kayambis que han resistido a la lenta descomposición de sus bases materiales de vida y de sus culturas, mantienen el proyecto de constituirse como un autogobierno comunitario, con derecho a sus territorios y sus formas propias de autoridad y de justicia. En este contexto, la descentralización aparece como un proceso de disputa entre dos concepciones de Estado local que de alguna manera se interrelacionan mutuamente. Una concepción está fundamentada en una democracia desde abajo que intenta inocular las lógicas de vida de las comunidades a la institucionalidad del gobierno local; y otra concepción está

adaptada a las dinámicas del mercado global, en una dinámica de desarrollo fundamentada en el crecimiento económico, atractiva por la generación de fuentes de trabajo para la mayoría, aunque éste sea precario.

Estas condiciones del cantón permiten entender que el gobierno local, que nació vinculado al Movimiento Plurinacional Pachakutik, se haya distanciado de los actores indígenas y de las mujeres, dando como resultado un deterioro del proceso de cambio. Tampoco es extraño que la disputa por el sentido del gobierno local y la transformación de las inequidades de género hayan implicado rutas separadas para mujeres de orígenes diferentes: hasta el 2000 que una fase participativa en el que prevalecían mujeres mestizas y, a partir de ese mismo año, otra donde prevalecían las mujeres indígenas, revelando de nuevo la profundidad de las segmentaciones étnicas y de clase. A contrapelo, la inclusión de las obreras de las floricultoras, muchas de las cuales son indígenas, no ha tenido relevancia en ninguna de las dos fases. Como consecuencia de la evolución del sistema político y administrativo local, sobre la base de todas estas fragmentaciones, el ConMujer llegó a ser una instancia masiva, pero encerrada en sus espacios y temas, y, por lo tanto, limitada para efectivizar su apuesta por transformar las inequidades de género, clase y etnia que afectan principalmente a las mujeres indígenas y campesinas del cantón. Con todo, el proceso que las mujeres desarrollaron alrededor de su constitución significó confrontar la política local tradicional, en tanto reivindicó como necesaria la existencia de mujeres –principalmente indígenas– organizadas autónomamente para la radicalización de la democracia.

Mujeres: presentación, autoridad y hegemonías

Aunque numerosas asambleas fueron capturadas por el *ethos* instrumental de las tecnologías de planificación y las ingenierías de modernización, en su ontología originaria, los procesos asamblearios locales y nacionales, aparecidos en los últimos años en el Ecuador, poseen una clara intencionalidad de romper la exclusión en torno a los circuitos de decisión.

Asamblea, aquí, casi es sinónimo de participación. ¿Se puede hablar de una ecología de la participación en estos procesos asamblearios locales en un sentido de encadenamientos de poderes? Y, de ser así, ¿cómo ocurren estos encadenamientos entre mujeres y con otros actores en los casos estudiados? Tradicionalmente, la tematización de las mujeres como actoras políticas se planteó sobre la base de un troquel tradicional y masculino, orientado al logro de la *organización* y la *representación*, vale decir, en torno a una estructura y una voz: una estructura que otorga poder al número, la organización, y una voz que da legitimidad a la canalización de intereses colectivos, la representación.

Mientras organización y representación fueron las modalidades tradicionales de participación en las arenas públicas, en estos procesos emerge lo que podría ser un primer momento de construcción de actorías a partir de la *presentación*. Las asambleas, paradigma de los procesos de *descentralización de facto* en Ecuador, se autoconstituyen sobre la base del *deseo* de los ciudadanos y las ciudadanas de codecidir en la construcción de la política, proceso del cual no sólo están largamente excluidos, sino también negados en su sexo, etnia, raza, clase, en sus malestares y bienestar, en sus diversas condiciones que se alejan del modelo y los convierten en “paranormales”.

La *presentación* es la dinámica política emblemática que utilizan los actores sociales (a partir de 1990) para realizar levantamientos –sobre todo indígenas– en las calles, las plazas y las iglesias de Quito. Miles de personas, hombres y mujeres de todas las edades y circunstancias, pueblos y nacionalidades étnicas negadas, fueron a convivir con los sectores “urbanos” en una movilización donde los sujetos y sujetas comían, caminaban, hablaban, gritaban, amamantaban, bailaban, dormían y, desde luego, volvían a levantarse cada día para impugnar su exclusión, en la calle, a partir de sí mismos y del colectivo con el que se identificaban.

La *presentación* fue también una tónica de las mujeres, menos masiva, pero presentación al fin, a lo largo de los años ochenta y noventa. Se volvió masiva en el 2003, cuando ellas fueron mayoría absoluta de quienes –cada día durante más de dos meses– tomaban Quito en gestas de protesta y creatividad que concluyeron con la caída de un presidente. Antes y después de ese año, las mujeres se presentaron en los espacios asamblearios y en procesos locales participativos, muchas veces aun antes de contar con una estructura y de haber organizado, como se exige, su voz.

Esta capacidad de las asambleas para posibilitar, en el escenario del poder, la *presentación* de los y las excluidas explica fenómenos como las masivas 22 asambleas que el gobierno local de Esmeraldas sostuvo durante casi dos años desde su inicio. Éstas colocaron al pueblo afro en la centralidad de los debates e hicieron factible la constitución de una Mesa de Mujeres donde participaban regularmente 300 delegadas. Desde el año 2000, cuando se inició la gestión participativa, las sucesivas asambleas de Nabón reúnen a hombres y mujeres un mes cada año. Las masivas audiencias de Cotacachi, asambleas realizadas ya hace más de 14 años, son procesos

deliberativos que no tienen parangón en el país. La creación del ConMujer, llevó al proceso de Cayambe a un colectivo en el que participan entre 600 y 800 mujeres.

La conceptualización territorial-cultural que permite visibilizar, por ejemplo en Cotacachi, a las mujeres andinas indígenas, a las urbanas mestizas, a las mestizas campesinas (Intag) y a las afrocotacacheñas (Manduriacos), tiene que ver con la *presentación*: lo territorial, lo cultural y el género sumados como definidores en una arena política de resimbolización de la equidad y la igualdad. Pero también de interacción y debate entre los discursos. La presentación de las mujeres alcanza, en todos estos procesos, una gran fuerza política y simbólica por su masividad, pero también por su inteligencia o no, para ingresar en el circuito del poder donde tendrán que recurrir a la organización, a la presentación y a la representación –unas y otras tanto como sean necesarias– en los juegos que tienen que ver con la formación de hegemonías, necesarias al liderazgo y a la conducción de los procesos.

Mouffe (1996), afirma que aunque al interior de procesos de articulación de actores sociales de modelo *arco iris*,⁴⁹ se gestan y se comparten valores ético-políticos, la necesaria construcción de hegemonías implica la subordinación de ciertos discursos y visiones que sostienen lealtades y contrapoderes como una de “las formas en que se transforman o se resignifican las subordinaciones y exclusiones”. Construir

49 Véase el artículo de Mouffe, Ch. (2006), “Feminismo, ciudadanía y política democrática radical” en *El retorno de lo político*. Madrid: Paidós. Allí la autora se refiere al arco iris: “Ello no puede ser conseguido sin la transformación de las posiciones de sujeto existentes; esta es la razón por la cual el modelo de la coalición *arco iris* que favorece Young solo puede ser visto como la primera etapa hacia la implantación de una política democrática radical”.

hegemonías conlleva modificaciones, silenciamientos y exclusiones de ciertos temas en las agendas de cambio que se consensúan. Los resultados dependen del peso y el balance de los poderes de los actores y actoras *al interior* del entramado hegemónico.

Las relaciones de las mujeres entre sí y con otros actores, al interior de las *coaliciones arco iris* o alianzas de actores de los casos analizados, también se inscriben en dinámicas de construcción de hegemonías. En Cotacachi, por ejemplo, la construcción de ciudadanía de las cotacacheñas muestra una inmensa sabiduría para ganar presencia en la plataforma general del proceso. Esto les permite legitimar el acceso a derechos, antes vedados, en una ética de la justicia.

Sin embargo, en la autoevaluación realizada tras once años de proceso, mujeres –en especial indígenas y de zonas rurales pero también urbanas– señalaron las pérdidas en la agenda pública respecto de los objetivos originales que incorporaron al proceso. Las más importantes fueron el debilitamiento de sus intereses y necesidades económico/productivas, ambientales y, en particular, la falta de una estrategia económica y eficaz alternativa para dinamizar las áreas productivas donde ellas cumplen roles de gran importancia. Junto con ello, el abandono de la interculturalidad, que no permite potenciar los saberes y el estatus de las mujeres en la ritualidad, la medicina, la comida, las fiestas y la economía, entre otros ámbitos. Finalmente, la falta de impulso al cambio de roles en los espacios domésticos.

¿Por qué la agenda de las mujeres relacionada con los intereses productivos y ambientales, los derechos económicosociales, de las indígenas y campesinas, pierde relevancia frente a la importancia concedida en la agenda a los derechos sociales y políticos?

Una posible respuesta tiene que ver con el poder de las actoras mestizas profesionales y urbanas en el proceso de configuración del liderazgo, de la hegemonía que obtienen unos y otros discursos de cambio. En una entrevista, una lideresa mestiza de gran autoridad aportó elementos sobre este tema. La definición de la agenda, dijo, fue una elección orientada a “romper ese medio mito que tenían las mujeres (indígenas) de pensar que si nos juntamos, ojalá sea para un proyecto productivo, para trabajar y llevar dinero a la casa” (Arboleda, en Ospina *et al.*, 2006). Las mujeres urbanas consideraron que el énfasis debía ser otro, centrado en la capacitación, en la formación, en la mejora de la autoestima, en la ciudadanía femenina y en los derechos. Aunque los temas de las indígenas se enunciaron, en la práctica quedaron pendientes.

En Esmeraldas y Cayambe, la construcción de hegemonías opondrá las visiones de cambio de grupos importantes de mujeres de organizaciones de base con las de los partidos en el poder local. En el primero, será una oposición parcial. Así, aunque la mayoría de los temas colocados por las mujeres se convierten en políticas públicas, el partido en el poder local, que no concuerda con posturas a las que llama “feministas”, bloquea las instancias de participación y algunos temas que las mujeres demandaron, como la creación de una oficina municipal de la mujer y la elaboración de una estrategia de combate a la violencia de género, quedaron pendientes. El argumento de unir desigualdades de clase, género y raza es el rasero que sostiene la hegemonía. Las mujeres que mantienen opciones de participación e incidencia son aquellas ligadas, directa o indirectamente, al partido del Ejecutivo local.

En Cayambe sucede algo todavía más radical, con un partido político y alianzas renuentes a los temas étnicos y de género, existen graves conflictos con las mujeres indígenas y

un debilitamiento progresivo de las intervenciones públicas. En cambio, en Nabón, los problemas de sostenibilidad de las mujeres están centrados en la carencia de procesos organizativos propios, además, muestran un escenario donde ellas son validadas en la *presentación* y en la representación, mas no cuentan con su autoorganización. Un estudio en mayor profundidad podría aclarar el peso de las heterogeneidades de las mujeres y los actores en este tipo de subalternizaciones: cultural, política, partidaria, étnica y de clase.

Ello explica que, incluso con todos los logros de un proceso como el de Cotacachi, otra consecuencia haya sido la pérdida de fuerza de importantes intereses de mujeres, quienes enfatizan su implicación no sólo en funciones y responsabilidades domésticas o profesionales, sino también en las economías familiares y artesanales, donde son actoras productivas relevantes, y en las dinámicas culturales, donde son ejes espirituales de sus familias, comunidades y pueblos.

Las mujeres “aprendieron haciendo” estas tecnologías de la gubernamentalidad, esta “nueva economía de la representación y del poder” que la modernidad introduce y que, según Bolívar Echeverría (2007), opera un desplazamiento respecto de los antiguos sistemas y produce una pérdida de *legitimidad-hegemonía* de las representaciones tradicionales, a menos que “armonicen” con los nuevos sistemas. Armonizar es una forma de nombrar el fin al que deben llegar las “tensiones y conflictos” que se producen en la disputa “por la capacidad de canonizar”. Como señala Echeverría (2007), poner de frente la pregunta de quién o quiénes canonizan, quiénes “asumen los roles de las *ruling classes*”, permite develar la (frecuente) invisibilización de las condiciones de producción de la política.

Poner de manifiesto las condiciones *internas* y *externas* en que se canoniza es, por lo tanto, también un tema de

género y de la construcción de una estatalidad local abierta o cerrada a las mujeres, patriarcal o democrática. Hablando del campo externo, tres de los casos –Nabón, Esmeraldas y Cotacachi– muestran un desplazamiento mayor o menor de las nociones racistas y sexistas de autoridad y poder. En estos municipios, la autoridad encarna cada vez más en los cuerpos y los discursos de las mujeres.

Convertirse en autoridades (*auctoritas*) implica para ellas colocarse no sólo como actoras –quien interpreta un papel, es personaje de una acción o de una obra, o, en derecho, una demandante o acusadora⁵⁰– sino sobre todo como *autoras*. El latín *auctor* (autor) hace referencia a quien da origen a algo, quien inventa algo, quien elabora o construye una obra. Devenir *autoridad* (*auctoritas*), podría significar así el *tránsito de la demandante* para alcanzar mediante la política, herramientas para desplegar el bien público en asuntos de género y en otros. Convertirse en autoras y en actoras supone no sólo sostener demandas, sino ingresar desde una posición de mujeres –en estos casos– en los circuitos de construcción de hegemonías y en las condiciones internas y externas que permiten canonizar.⁵¹

50 Diccionario [en línea] de la lengua española de la Real Academia Española, RAE: www.rae.es.

51 La acepción arcana de autoridad no sólo implica quién tiene potestad (poder), sino quién tiene potestad para crecer los bienes colectivos. Como afirma Olives Puig, *auctor* es también el que aumenta, en especial el que aumenta la confianza o es fiable, modelo, pues es quien sostiene una cosa y la desarrolla. Así, autoridad, *auctoritas*, es la fuerza que sirve para sostener y acrecentar. Por eso, la vieja noción de autoridad está ligada a prestigio, a dignidad y, sobre la base de ello, a ser obedecido, mientras actualmente, se concibe más bien como el derecho a mandar (Olives Puig, 2003).

Nabón: paradojas del desarrollo económico local enfocado en las mujeres

A partir del caso de Nabón, se establecen algunas consideraciones sobre la necesidad de una manera distinta de valorar el tiempo, el estatus y la integralidad de intereses de las mujeres en procesos de participación y empoderamiento local.

Al contar con mejoras sustantivas en el riego, las mujeres ya no dedican ocho horas a esta labor. Al mejorar los sistemas de salud parroquiales, no tienen que viajar a Cuenca o al “centro” para ser atendidas. Al optimizar la vialidad del cantón, demoran mucho menos en trasladar sus productos. Al crear condiciones de crédito y asesoramiento técnico, pueden diversificar su producción, mejorar la alimentación familiar y aumentar la productividad de su trabajo. Al eliminar las condiciones de analfabetismo y aumentar sus habilidades de lectoescritura, ellas pueden actuar con autonomía sobre campos que eran del dominio de los hombres. Al abrir procesos alternativos de formación y estrategias productivas para las mujeres, pueden construir su autonomía económica.

La acción del municipio y la inteligencia colectiva que se ordena en el Plan de Desarrollo Cantonal de Nabón (PDCN) y en el presupuesto participativo (PP) logran, sin eliminarlos, intervenir en el conjunto de problemas estructurales, reduciendo las diferencias territoriales al mejorar la calidad de la inversión y los servicios sociales, interviniendo en la segregación y explotación basadas en el deterioro creciente de la cohesión social y colectiva. Al mejorar las condiciones de encuentro y debate cantonal a través del PP, al combatir el carácter clientelar y excluyente de la institucionalidad local con la reforma institucional y al mejorar las relaciones del municipio y la sociedad, respetando e impulsando los acuerdos, el

PDCN y el PP intervienen con mucha fuerza en la reproducción y sobrevivencia de las familias. Todo ello contribuye a optimizar las condiciones productivas, de comercialización y de consumo del cantón.

Finalmente, el resultado acumulado es que el proceso interviene directamente en crear o mantener políticas de discriminación positiva e, indirectamente, al mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos, en la sobrecarga del trabajo y de la vida de las mujeres.

Sin embargo, Nabón no se aleja de una de las representaciones más comunes de los municipios ecuatorianos sobre las mujeres, que las incorpora como población vulnerable, para la cual se desarrollan acciones de discriminación positiva. Sin decir que ello está mal en sí mismo, este enfoque invisibiliza los numerosos roles y esferas⁵² en los que las mujeres nabonences, productoras del campo y de la ciudad, desarrollan su agencia, los diversos ámbitos que componen su vida pública y privada: el cuidado familiar, la producción de las parcelas, el sostenimiento de la comunidad –mingas, fiestas, entre otros–, la representación, el cabildo, el PP y las acciones y programas del gobierno municipal. Esta invisibilización ocurre a pesar de la presencia evidente de mujeres en espacios públicos, que van de las cajas de ahorro a la dirección del gobierno local, pasando por cabildos, juntas de agua y equipos de dirección del municipio.⁵³

52 Según Ledesma (2006), los roles de las mujeres se reparten en el cuidado de la familia, la producción, el cuidado del ambiente y la reproducción.

53 Por ejemplo; el 70% de las cajas de ahorro y crédito son dirigidas por mujeres (Quezada, 2005), de 49 juntas pro-mejoras, el 45% son mujeres, el 50% de los socios de la Asociación de Viveristas son mujeres, la junta de agua para riego de Ayaloma está dirigida por una mujer, etc. (Departamento, Desarrollo Económico, 2007), el 60% de profesionales que trabajan en el

Existe una relación conflictiva con el género que ordena las acciones del municipio. Los técnicos y el municipio se sensibilizaron sobre su importancia y las mujeres que están en la dirección los impulsaron, pero el conjunto de acciones –que priorizaron las reformas institucionales y el desarrollo productivo, y alcanzaron importantes logros para la vida de las mujeres– no es garantía de la inscripción de una agenda política que vincule a las nabonences con los asuntos del movimiento de mujeres y con los “temas específicos de las mujeres”. Por ejemplo, poco se hizo para reducir los niveles de violencia intrafamiliar, no existe una comisión de género al interior del municipio, el presupuesto participativo (PP) asume el universal “ciudadano” para la sociedad y el particular “vulnerable” para las mujeres, promueve las asociaciones de productores y civiles, pero hace muy poco para promover organizaciones de mujeres.

Sin embargo, y ésta es una de las paradojas y particularidades del nuevo tipo de gobernanza, la participación pública de las mujeres fue reforzada, no por una acción pública deliberada, sino porque las acciones del municipio y la sociedad local liberan tiempo de las mujeres, y las esferas públicas califican su acción en una dimensión formativa. El municipio y el PP intervienen en varias esferas que mejoran el bienestar de las familias y de las mujeres, facilitando las condiciones para una participación femenina efectiva. Esto se traduce en la agencia de las mujeres, aunque la subordinación de ellas a los hombres y a la sociedad no se elimine.

municipio son mujeres, son mujeres las rectoras de la escuela y el colegio de la cabecera cantonal, tres de las cinco jefaturas departamentales del municipio son mujeres, el 45% de los promotores locales son mujeres, hay una mujer entre los seis coordinadores locales, y la lista no se agota.

Hablas femeninas en sociedades monolingües

En la política, primero está la voz. Así lo establece Judith Astelarra (1992), para quien el desafío central de la participación de las mujeres en la democracia era colocar su voz milenariamente silenciada. La voz ha sido el cimiento de todas las ciudadanías. Ésta y otras autoras remarcan sobre todo la función constitutiva del hablar-se. Sin embargo, en un país como el Ecuador se vive el poder de unas lenguas sobre otras. Ello podría explicar por qué, constituida históricamente la escena pública para las voces, la representación discursiva, las mujeres, y en especial indígenas, afrodescendientes y populares, *emplazan*⁵⁴ sus cuerpos.

Decirse, a diferencia de la concepción liberal de la ciudadanía que visiona derechos universales para mujeres que llegarían desnudas al proyecto emancipatorio, habla de la valoración de las mujeres involucradas en proyectos y comunidades de vida que llegan cargadas de determinaciones.

En Cotacachi, Nabón y Cayambe, las lideresas indígenas suelen ser bilingües (español-kichwahablantes), mientras las sociedades en las que actúan son monolingües (hispano hablantes) Ha sido común que estas sociedades ejerzan el monolingüismo como un derecho, e incluso como un estatus superior, y desprecien a subordinados y subordinadas

54 *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.

cuando son monolingües en alguna de las lenguas indígenas. En Cotacachi, aunque inicialmente se aseguró la traducción kichwa-español en todas las actividades públicas, la fuerza de la costumbre o el hábito del poder hizo que esta disposición se fuera perdiendo, y sólo sea retomada luego del proceso de autoevaluación, cuando se abrieron nuevos espacios de escrutinio del proceso.

En las reuniones más cotidianas existen numerosos indígenas hombres pero sobre todo mujeres que hablan kichwa únicamente. El español es no sólo una lengua que no entienden, sino que ha sido la lengua de la dominación y del patriarcalismo (del amo-patrón) La inhabilitación es política: negar el kichwa implica no sólo negarles la posibilidad de escuchar, sino de hablar y deliberar. De modo que, aun 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,⁵⁵ la exigencia de las democracias ecuatorianas es la de ventilar el tema de las lenguas que se niegan, se comparten o se imponen desde la dominación.

Esta problemática 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 coloniaje como son las de Nabón, Cotacachi y Cayambe.⁵⁶ En estos lugares, la imposición del español como

55 Domitila Barrios de Chungara, *Si me permiten hablar...*, publicado en 1976 como un testimonio trabajado por la educadora brasilera Moema Viezer, es un ejemplo en sí mismo de la disputa por la voz y la autoría. Domitila Barrios exigió la autoría del texto que inicialmente fue publicado como un testimonio. Véase: Viezer, M. (2004) *Si me permiten hablar: testimonio de Domitila, una mujer de las minas de Bolivia*. Siglo XXI Editores.

56 Para el caso de los pueblos afros, el tema es diferente porque ellos fueron esclavizados obligándolos a aprender de golpe el habla española. La

lengua oficial de dominio y 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 *menos* a los indígenas no bilingües, mientras mira como natural y civilizado su propio monolingüismo.

Aun en una democracia local con tantos avances interculturales como la de Cotacachi, una lideresa kichwahablante monolingüe no podrá representarse ante la comunidad política, a menos de ser traducida. ¿Ser traducida es ser traicionada? La acepción, ya común, conlleva aprecio y menosprecio y, ya que las lenguas indígenas no se practican, significa pérdidas para la inclusión pública de mujeres y otras personas subalternas. Lo que se verbaliza o no, es de por sí una mediación de las determinaciones sociales y de género, y la menor socialización de las mujeres en el idioma español coloca a sus pares varones en mejores condiciones que ellas para el habla y la valoración política. La demanda de las organizaciones indígenas por sociedades que reconozcan sus lenguas como parte de sus derechos implica la construcción de sociedades multilingües. La posibilidad de múltiples lenguas es una vindicación que no sólo fortalece la valoración de las mujeres que requieren que no se niegue su identidad étnica, sino que también permite acercar a todos/as a la belleza y profundidad de sus hablas, y a la sabiduría y profundidad de sus culturas políticas.

Los temas de la cultura y la interculturalidad rebasan el asunto de la lengua. En Esmeraldas, a pesar de la fortaleza de

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.*

sus políticas culturales en la revaloración de la negritud, los programas de salud se inscriben en el marco de las medicinas occidentales. Incluso incorporan la homeopatía o medicinas naturistas provenientes de esta región. Pero no se encuentra ningún indicio de recuperación ni incorporación de las funciones terapéuticas y chamánicas de hombres y mujeres que enriquecieron las culturas afroesmeraldeñas y constituyeron 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 empírico-terapéuticos sostenidos en concepciones de salud-enfermedad que interactúan con el medio natural y social. Esta subalternización de los saberes médicos de los y las afro opera en presencia de una hegemonía de la salud medicalizada bajo patrones occidentales.

Las prácticas sanadoras y terapéuticas de los pueblos afros, desacreditadas en las figuras de la curandería y la brujería, sostuvieron el bienestar de sus comunidades. Ello también tiene gran importancia de cara al alumbramiento: frente al parto, por ejemplo, unas señoras prefieren que las atienda una partera, sobre todo porque algunas están recibiendo capacitación del Ministerio de Salud Pública. Éstas –que confían en las parteras– tienen miedo de las cesáreas, otras 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).

La interculturalidad fue un punto crítico en la autoevaluación realizada en Cotacachi en 2005. Dos problemas ejem-

plifican las tensiones. La *Feria de las Mujeres*, realizada semanalmente por las indígenas productoras, es parte de una política de valoración y recuperación de saberes y prácticas ancestrales, de su propuesta de “desarrollo con identidad”, de opciones 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: de comidas tradicionales, de semillas, de revalorización de ropa tradicional ceremonial, intercambios de productos, de juegos tradicionales, historias, cuentos, mitos y leyendas de animales. Sin embargo, la política pública local para fortalecer el nuevo Mercado *Jatuk Cem*,⁵⁷ desde un pensamiento de modernización, deslegitimó la feria como una competencia desleal, antihigiénica, que incumplía normas de salud y debía ser objeto de sanciones. Respecto del Mercado (empresa municipal), las organizaciones indígenas consideraron que tenía una infraestructura moderna y muchas ventajas, pero había abandonado el mandato de la Asamblea de promover la comercialización de productos agroecológicos, desarrollar una estrategia de comercio justo vinculada a la soberanía alimentaria y privilegiar el acopio desde los productores locales (en especial de mujeres productoras de Intag y la zona andina) El tema ha sido muy debatido en los últimos años.

Otro ejemplo se refiere al sistema intercultural de salud. La Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi (UNORCAC), que desempeñó un rol importante en su creación a partir de su programa Jambi Mascaric, consideró que la integración de las medicinas ancestral y occidental se había detenido, y que al no desarrollarse el diálogo de

57 El *Jatuk Cem* es el mercado de distribución más importante de Cotacachi.

saberes entre ambas, dejaban de ser complementarias. La costumbre –¿el hábito del poder otra vez?– subalternizaba nuevamente a los y las sanadores/as ancestrales. Los médicos del sistema occidental de salud se preocupan muy poco por conocerlos y aprender de ellos, mientras que con los actores de la medicina ancestral sucedía al revés: realizaban avances de conocimiento respecto del sistema de medicina occidental. En otros aspectos, no se producía una adecuada referencia y contrarreferencia de pacientes entre las dos medicinas, como se estableció inicialmente, no se cumplía la traducción al kichwa de las disposiciones médicas al/la paciente. Por lo demás, el sistema había abandonado la inclusión de la línea de soberanía alimentaria para mejorar los índices de desnutrición, en especial de las madres, infantes y adultas mayores.

Afortunadamente, Cotacachi es un territorio de aprendizajes y deliberación, por lo que estas observaciones enriquecieron la toma de correcciones. Actualmente, las mujeres promueven el despliegue de brigadas médicas interculturales en todo el cantón, incluyendo a sanadores/as indígenas y afros. Incluso, se plantea instalar un Centro Materno Infantil Intercultural que consolide la integración de los dos enfoques terapéuticos y que institucionalice la política para la superación de la violencia de género. También se fortalece la visión integral sobre la salud y se combate la desnutrición con programas alimentarios que incluyen productos ancestrales.

Según Rivera (1996), “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”.

Reflexiones finales

Los procesos locales de articulación de la negritud, en Esmeraldas, y del ser indígena en Cotacachi y Nabón –y aun la intensa media luz del acontecer en Cayambe– ponen sobre la mesa la emergencia de lo que Boaventura de Souza Santos (2006) llama *zonas de contacto*: “Campos sociales donde diferentes mundos de vida, normativos, prácticas y conocimientos se encuentran, chocan e interactúan”.⁵⁸

Si estos procesos culturales, políticos, sociales y económicos se prefiguraron como nichos o *zonas de contacto*, la pregunta es si sostienen también proyectos de emancipación de las mujeres. ¿Estos municipios, o como lo llaman los españoles con un término tan *sui generis* por sus alusiones a la moralidad, pero también al género, estos *ayuntamientos*, ¿hacia qué modelo de gubernamentalidad se encaminan? ¿En qué lugar de ese modelo y de los procesos están colocadas las mujeres? ¿Son estos procesos, finalmente, sostenibles?

El riesgo más importante consiste en que la formación de un Estado local construido sobre los remanentes de los poderes locales históricos, reinstituya una gubernamentalidad patriarcal poscolonial. La pregunta sería si enfrentar la raigambre del Estado local, a través de un racismo y un patriarcalismo de bases poscoloniales y donde la ciudadanía es un estatuto restringido a las capas altas de mestizos, permite un

58 Para Santos, “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).

proyecto político de reivindicación de la condición femenina y étnica de las mujeres diversas, mestizas, indígenas y afro.

Se puede decir que, al menos en tres de los casos, se han escrito primeras versiones políticas (en borrador) de nuevos pactos sociales de género en estas localidades, lo que no asegura realmente que no tendrán en el futuro cursos contradictorios y complejos, sobre todo porque la estructura del Estado nacional se encuentra en discusión y porque aún se precisa de una estrategia que rearticule el género a los temas de la micro y macroeconomía, de la plurinacionalidad e interculturalidad y de los derechos de todos los vivientes, no sólo de los seres que hablan.

Así, instaladas dentro y fuera de contradicciones locales, nacionales y, por qué no, globales,⁵⁹ tres de estas cuatro experiencias quizá puedan ser llamadas *acontecimientos* (antes que procesos), en el sentido otorgado al concepto por Badiou (2008), como “singularidad fuerte”.⁶⁰

59 Saskia Sassen ha advertido sobre el riesgo de pensar las localidades como anidadas, mientras en realidad expresan “una geografía política transfronteriza que dota de otra significación los espacios nacionales y subnacionales como un nexo donde se materializan y se vuelven concretas nuevas reivindicaciones políticas.” Para Sassen, “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.” Sassen, (2007). En las últimas décadas, Cotacachi, Cayambe y Esmeraldas estuvieron situados en estas dinámicas transfronterizas. Cayambe y Esmeraldas, por lo demás, lo estuvieron a lo largo de todo el siglo XX.

60 O “un cambio real tal que la intensidad de existencia fugazmente atribuida al sitio es máxima, y que, entre las consecuencias de ese sitio, está el devenir máximo de la intensidad de existencia de lo que era el inexistente propio del sitio.” Badiou, A. (2008) *Lógicas de los Mundos, El Ser y el acontecimiento*. Buenos Aires, Ediciones Manantial.

Esta “acontecimentalidad” debe ser sostenida, por supuesto, en las palabras de Badiou (2008): “El acontecimiento es más que una singularidad [...] es más que un hecho [...] es a su vez más que una modificación”. Sean, pues, *acontecimientos*: no sólo en el sentido de que aún no tuvieron el tiempo del hábito para volverse permanentes ni una opción material para expresarse en la topología del Estado, es decir, para acomodarse/institucionalizarse.

Sean acontecimientos en el sentido de que, al crear un mundo, al acontecer, pueden significar y ser contados; recogidos en este texto, quizá puedan hablar de aquello que condensa gran parte de su fuerza: lo que se podría llamar un elogio de la urbanidad no autosuficiente, de la ruralidad que fluye con lo urbano, un apego al principio del no lucro pero de la riqueza colectiva –y muchas veces en especie–, de lo que se intenta hablar cuando se dice *sumak kawsay*. De aquel deseo de creación de hábitats de convivencia humana y con la diversidad viviente, de lo que se podría llamar territorios de un posible devenir de la micropolítica en oikos-política, en el triple sentido de ecología, economía y hogar, donde el sitio⁶¹ de las mujeres, los indígenas, los/as afros y todos/as los demás, pudiera ser aquel “reverso progresista” que Badiou llama, con el nombre que le pusiera Deleuze, “minoritarismo”, sitio desde el cual debería poder encontrarse otras ecuaciones para articular mayorías –que no sólo las sumen– y (des)estructurar Estados de individuos/as, comunidades y plurinaciones, y no la lógica del Estado sin cuerpos ni sujetos.

61 Para una revisión de los conceptos de “el sitio” y “el acontecimiento”, véase la Sección I, “Devenir simple y cambio verdadero” y Sección II, “El acontecimiento según Deleuze”, del Libro V, “Las cuatro formas del cambio”; en Badiou, A. (2008), *Lógica de los Mundos, El Ser y el Acontecimiento 2*. Buenos Aires: Manantial.

Bibliografía

- Aguinaga, M. (2008) *Notas del Taller de Sistematización de Avances de Investigación*, Quito: Proyecto PRIGEPP-IDRC-IEE.
- Arboleda, M. (2009) *Democracia y cambio en Esmeraldas: las afroesmeraldeñas en la construcción de nuevas sociabilidades y políticas*, Quito: Proyecto PRIGEPP/IDRC-IEE.
- Arboleda, M. (2006) “Género y Gobernanza Territorial en Cotacachi y Cotopaxi”, en Ospina *et al.* *En las Fisuras del Poder*, RIMISP / IEE.
- Astelarra, J. (1992) “Recuperar la voz: el silencio de la ciudadanía”, en Rodríguez, R. (edit), *Fin de siglo: género y cambio civilizatorio*, Santiago de Chile: Ediciones de las Mujeres No. 17, Isis Internacional
- Badiou, A. (2008) *Lógica de los Mundos, El Ser y el Acontecimiento 2*. Buenos Aires: Manantial.
- Báez, S. y Guerrero, F.(2000) “Sistematización del proceso de planificación participativa en Cotacachi”, en *Sistematización de Experiencias Innovadoras de Desarrollo Local*. Quito: IEE, GDDL, ODEPLAN, PROYECTO BID.
- Báez, S, García, M. y Guerrero F. (1999), *COTACACHI: capitales comunitarios y propuestas de desarrollo local*, APN, SANREM CRSP, IEE, *Quito Ecuador*. Terranueva: Ed. Abya-Yala.
- Bareiro, L. (2002) “Democracia/s, ciudadanía y Estado en América Latina en el siglo XXI. Análisis de género de los caminos recorridos desde la década del '80 y futuros posibles”, ponencia presentada en el Seminario *Democracia/s, ciudadanía/s y Estado en América Latina*. PRIGEPP-FLACSO.

- Barrera, A. y Ramírez, F. (2001) *Ecuador, un modelo para desarmar, descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*. Grupo Democracia y Desarrollo Local. Quito: Veco-Bélgica, ILDIS, Abya-Yala.
- Barrera, A. (2006) *Un Estado descentralizado para el desarrollo y la democracia. Documento de discusión*. ILDIS.
- Barrera, A. (2001) *Acción colectiva y crisis política: el movimiento indígena ecuatoriano en los noventa*. Quito: OSAL-Centro de Investigaciones CIUDAD-Abya-Yala.
- Barrera, A. y Unda, M. (1998) "Participación y sociedad en el Ecuador", en Barrera, A., Carrión D., Larrea C., Ojeda L. y M. Unda, *Participación, descentralización y gestión municipal, elementos para una reforma democrática*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD
- Borja R. (1998) *La UNORCAC*. Quito: documento de UNORCAC.
- Borja, R y Arboleda, M. (2003) *Necesidades y Dimensiones de Género en la Rehabilitación de Caminos Rurales en Ecuador*. Reporte final Ecuador, ProGenial, Banco Mundial.
- Butler J. (2001) *El género en disputa: el feminismo y la subversión de la identidad*. México: Paidós.
- Butler, J y J. Scout, "Feminist Theorize the Political" Ponencia de la colección Documentos del seminario *Democracia/s, ciudadanía/s y Estado en América Latina*. PRIGEPP-FLACSO.
- Castells, M. y F. Calderón (2003) "Inclusiones: América Latina en la era de la información: cambio estructural, crisis, actores sociales, procesos de transformación", en Calderón, F. (Coord.) *¿Es sostenible la globalización en América*

Latina? Debates con Manuel Castells. Volumen II. Nación y cultura. Santiago de Chile: FCE- Bolivia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Carrión, N. (2009) *Estudio de Caso sobre la participación de Mujeres en Cayambe.* Quito: Proyecto PRIGEPP-IDRC-IEE.

CIS - Consejo Intersectorial Descentralizado de Salud (2005) *Plan Cantonal de Salud de Cotacachi,* Cotacachi.

Coba, L. (2008) *Descentralización y patriarcado: una perspectiva feminista.* Documento elaborado por pedido del Proyecto de Investigación en Ecuador, versión final. Mimeo.

Coordinadora de Mujeres de Intag (2007) *Plan de Vida de las Mujeres de la Zona de Intag.*

Consejo de Coordinación de las Organizaciones de La Sociedad Civil Afroecuatoriana CCOSCA (2004) *Diagnóstico de la Problemática Afroecuatoriana y Propuestas de Acciones Prioritarias.* Quito: BID.

Cos-Montiel, F (2006) *Desarrollo de una agenda de investigación sobre la descentralización y los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe.* Documento conceptual para el concurso 2005 de investigaciones de la unidad de género del IDRC.

De Souza Santos, B. (2006) *Reinventar la democracia: reinventar el Estado.* Quito: Ed. Abbya Yala

De Souza Santos, B. (2006) *Conocer desde el Sur. Para una cultura política emancipatoria.* Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Programa de Estudios sobre Democracia y Transformación Global. Lima: Fondo Editorial de Facultad de Ciencias Sociales.

- Echeverría, B. (2007) *Vuelta de Siglo*, Premio Libertador al Pensamiento Crítico 2006 Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana.
- Fernández Rasines, P. (2001) *Afrodescendencia en el Ecuador: raza y género desde los tiempos de la Colonia*. Quito: Ed. Abbya Yala.
- Finot, I. (2005) “Descentralización, Transferencias Territoriales y Desarrollo Local”, en *Revista de la CEPAL* 86, Santiago de Chile.
- Foucault M. (2002) *El orden del discurso*. Barcelona: Tusquets.
- FUNDAMYF (2000) *Diagnóstico GeoEsmeraldas*. Esmeraldas.
- FUNDAMYF (2001) *Plan Estratégico de Desarrollo del Municipio*. Esmeraldas.
- Gal S. (2004) “A semiotic of the public/private distinction”, en Scott J. y Keats D. (eds) *Going public: feminism and the shifting boundaries of the private sphere*. Illinois: University of Illinois
- Granda, A. (2005), *Comunidades Creativas, Proyectos alternativos de las Organizaciones de Cotacachi*. Quito: CEDHU.
- Hernández, K. y Naranjo, M. (2005) *Balance crítico de los gobiernos locales alternativos. Estudios de caso: Guamate, Cotacachi y Otavalo*. Quito: PDDL-IEE.
- Herrera, S. (2007) *La descentralización en Ecuador*, documento preparado para la construcción del marco conceptual de la investigación PRIGEPP/IDRC/IEE.
- Herrera, S. (2009) *Entre las Mujeres y el Gobierno Local. Estudio de Caso: Municipio de Nabón*. Quito: PRIGEPP-IDRC-IEE.

- Iñiguez, I. (2005) *Identidad afro en Esmeraldas*, Tesis de Antropología Cultural, Universidad Politécnica Salesiana, Quito. Mimeo
- Larrea, C. (2006) “Crisis, descentralización y desarrollo local en el Ecuador”, en Ospina *et. al.*, *En las Fisuras del Poder*. RIMISP / IEE.
- Logroño M. (2002) *Desafíos en la construcción de ciudadanía de las mujeres en los espacios locales*, Tesis Maestría. FLA-CSO–Quito. Mimeo
- Mouffe, Ch. (1996) “Feminismo, ciudadanía y política democrática radical”, en *El retorno de lo político*. Madrid: Paidós.
- Municipio de Cotacachi, *Plan Cantonal de Salud de Cotacachi*, Un proyecto de vida y desarrollo humano “Mushuk Ali Kawsaimanta”, MC/AUC/MSP, Cotacachi, s.f.
- Municipio de Cotacachi (2005) *La Interculturalidad en el Sistema Andino de Salud: Habilitación de las Parteras Indígenas*. SCDS, Municipio de Cotacachi, MSP, AUCC.
- Ocón, L y P. Iturralde (2006) *Profundización temática 2006: Incidencia en Políticas Públicas*, Presentación ppt. ASOCAM.
- Pateman C. (1995) *El contrato sexual*. Barcelona: Ed. Antròpos.
- Patrón, P. (1997) “Esferas Públicas Sub-alternas”, en “Los Procesos de Reforma del Estado a la Luz de las Teorías de Género”, *Cuaderno de CELCADEL* No. 26, IULA-USAID.
- Poeschel, U. (1986) *La mujer salasaca: su situación en una época de reestructuración económico-cultural*. Quito: Abbya Yala.
- PRODEPINE (2003) *Plan de Desarrollo Local de la FECONASL*.

Federación de Organizaciones Negras del Alto San Lorenzo.

Rivera Cusicanqui, S. (1996) “Los desafíos de una democracia étnica y genérica en los albores del tercer milenio”, en Rivera

Cusicanqui, S. (comp.) *Ser mujer indígena, chola o birlocha en la Bolivia postcolonial de los años 90*. Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, de Género y Generacionales. La Paz: Plural Editores.

Rodas, R. (2005) *Dolores Cacuango, gran líder del pueblo indio*. Quito: Banco Central del Ecuador.

Santillana, A. (2006) “Proceso Organizativo y Límites del Proyecto Político de Pachakutik”, en Ospina P. *et. al.*, *En las Fisuras del Poder: Movimiento Indígena, Cambio Social y Gobiernos Locales*. Quito: RIMISP-IEE.

Santillana, A. (2009) *Estudio de Caso sobre la participación de las Mujeres en Cotacachi*, Proyecto PRIGEPP-IDRC-IEE.

Sassen, S. (2007) *Una Sociología de la Globalización*. Buenos Aires: Katz Editores.

Tibán, L. (2001) “El Proyecto de Mujeres en la UNOCAM: una iniciativa para el desarrollo local”, en Dávalos, P. (comp.) *Yuyarinakuy: Digamos lo que somos antes que otros nos den diciendo lo que no somos*. Quito: ICCL.

Torres, V. H. (2003) *Sistematización de las Experiencias de Desarrollo Local y Manejo de Recursos Naturales en el Ecuador*. Quito: CAMAREN, IEE.

Unda, R. y Jácome, R. (2006) *El proyecto Nabón: de lo sectorial agropecuario al desarrollo local*. Ecuador: Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, COSUDE.

- UNORCAC (2007) *Historia de la UNORCAC, Filial de la FENOCIN, Pasado, Presente y Futuro. Cotacachi, 2005*. Cotacachi: Comité Central de Mujeres de la UNORCAC, “Plataforma de Lucha”.
- Valarezo Galo, R. (2004) “Estado, región y localidades en el Ecuador (1808-2000)”, en Báez, B., Ospina, P. y Valarezo Galo, R. (eds) *Una breve historia del espacio ecuatoriano*. Quito: CAMAREN-IEE.
- Vallejo, I. et. al. (2003) “Estudio de Caso 3: Relaciones de Género en pueblos afroecuatorianos de Esmeraldas, PRO-DEPINE”, en *Identidades y Roles de Género en las Nacionalidades y Pueblos Indígenas y Afro del Ecuador*.
- Vargas, V. (2002) “Globalización, feminismo y construcción de las ciudadanías”. Ponencia preparada para el seminario *Democracia/s, ciudadanía/s y Estado en América Latina*, PRIGEPP-FLACSO.sarrollo y la Cooperación, Ecuador, CO-SUDE.
- UNORCAC (2007) *Historia de la UNORCAC, Filial de la FENOCIN, Pasado, Presente y Futuro. Cotacachi, 2005*. Cotacachi, Comité Central de Mujeres de la UNORCAC, “Plataforma de Lucha”.
- Valarezo Galo, R. (2004) “Estado, región y localidades en el Ecuador (1808-2000)” En Báez, B., Ospina, P. y Valarezo Galo, R. (eds) *Una breve historia del espacio ecuatoriano*. Quito. CAMAREN-IEE.
- Vallejo, I. et. al. (2003) “Estudio de Caso 3: Relaciones de Género en pueblos afroecuatorianos de Esmeraldas, PRO-DEPINE”. *Identidades y Roles de Género en las Nacionalidades y Pueblos Indígenas y Afro del Ecuador*.
- Vargas, V. (2002) “Globalización, feminismo y construcción

de las ciudadanías”. Ponencia preparada para el seminario *Democracia/s, ciudadanía/s y Estado en América Latina*, PRIGEPP-FLACSO.

This page intentionally left blank

Desde abajo y lo local: las mujeres en la creación de nuevas institucionalidades de género¹

*Morena Herrera, Mirna Benavides
y Christine Hopkins Damon*

Introducción

El Salvador y Honduras son dos países centroamericanos que comparten mucho más que un largo tramo de frontera. Una historia de gobiernos militares de corte autoritario con breves períodos de mandatos civiles, capítulos de alta conflictividad social y política, incluyendo golpes de Estado, hasta una guerra llamada “del fútbol” que en 1969, dirimió la disputa de los grupos hegemónicos de ambos países por el control de mercados regionales. La inestabilidad política, la exclusión socioeconómica de amplios sectores de la población y, sobre todo, la fragilidad institucional, fueron realidades comunes en la segunda mitad del pasado siglo y el inicio de éste.

En ambos países se constata que tanto los gobiernos nacionales como locales son fuertemente centralistas y centralizadores, a pesar de que “la descentralización” como proceso político/instrumental está presente con frecuencia en los

1 Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). El Salvador, 2010.

discursos gubernamentales desde hace más de una década. Muestran además una arraigada cultura política androcéntrica, excluyendo sistemática y ancestralmente a las mujeres de los espacios de representación política y de toma de decisiones de carácter público. Los avances realizados en estos temas fueron resultado de la acción reivindicativa de las organizaciones y movimientos de mujeres que encontraron en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995, una oportunidad para que los Estados nacionales asumieran el compromiso de atender sus problemáticas y sus demandas específicas derivadas de la desigualdad social, económica y política.

En este contexto, se conformaron el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), en El Salvador, y el Instituto Nacional de la Mujer (INAM), en Honduras. En poco tiempo se advirtieron las dificultades enfrentadas y el escaso poder detentado por estas instituciones nacionales para disponer de recursos presupuestarios, políticos y jurisdiccionales que les permitieran asumir un papel rector de políticas de Estado. Simultáneamente, los escenarios locales constituían para las mujeres una oportunidad de participación política “cara a cara”, la promesa de canalización de sus demandas y la creación de políticas municipales para la equidad de género y el consecuente establecimiento de dispositivos institucionales eficaces.

En 2006, la Fundación Nacional para el Desarrollo de El Salvador (FUNDE) presentó el proyecto de investigación “Aportes a la descentralización y la gobernabilidad democrática: actoras municipalistas y mecanismos locales y nacionales para la equidad de género y los derechos de las mujeres en El Salvador y Honduras”, y fue uno de los ganadores del concurso “Descentralización y Derechos de las Mujeres en América

Latina y el Caribe”, propiciado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y organizado por el Área Género, Sociedad y Políticas, FLACSO-Argentina. La preocupación central fue identificar los factores que contribuyeron a mejorar la complementariedad, y la sinergia entre los procesos de participación ciudadana y política de las mujeres a nivel local, con las instancias municipales y nacionales responsables de la aplicación de la equidad de género y el ejercicio de sus derechos.

Para ello se indagó, dentro del marco de las reformas del Estado y descentralización, en el rol que tuvieron las organizaciones de mujeres en la creación de mecanismos y en los debates en torno a las posibilidades que estos procesos traerían a la gobernabilidad democrática en Honduras y El Salvador.

Los actuales escenarios políticos

Durante 2009, El Salvador y Honduras protagonizaron importantes cambios políticos que reconfiguraron el panorama social en direcciones diferentes, tanto en lo que se refiere a procesos de descentralización y recentralización de la gestión pública, como a los espacios para el avance de los derechos de las mujeres y las agendas para la equidad de género.

El Salvador: alternancia de gobierno, un paso en la construcción democrática del país

En marzo de 2009, tras largos años de dictaduras, doce años de guerra civil y a casi dos décadas de los Acuerdos de Paz, un partido de izquierda salvadoreño ganó por prime-

ra vez en la historia del país las elecciones presidenciales. Además de inaugurar la alternancia de partidos políticos en el gobierno, la sociedad salvadoreña asistió a una transición ordenada y tranquila, situación inesperada habida cuenta de los antecedentes de polarización que caracterizaron la dinámica política del postconflicto armado. Este nuevo escenario político² generó esperanzas y expectativas en las organizaciones de mujeres, a la espera de políticas capaces de articular respuestas a sus demandas.

En El Salvador, los debates sobre descentralización, que tuvieron su apogeo en la década de 1990, no derivaron necesariamente en reformas del Estado central/local que modificaran el sesgo centralista y presidencialista.³ La mayoría de las organizaciones sociales, feministas y de mujeres se pronunciaron con desconfianza frente a los anuncios de descentralización. Por lo general, era ligada a procesos de privatización/

2 Es importante señalar que en El Salvador predomina el uso patrimonialista de la administración pública, en beneficio de intereses de grupos económicos. De acuerdo con el estudio sobre “El Bloque empresarial hegemónico salvadoreño” de Carlos Rodolfo Paniagua Serrano, el entramado de la economía salvadoreña a partir de la conformación de núcleos familiares empresariales, así como redes empresariales basadas en vínculos familiares y económicos, es parte de los propietarios de empresas que conforman el bloque hegemónico y que derivan poder del Estado. Es decir, que además de poder económico, los jefes del bloque poseen poder político, con la suficiente fuerza y presencia para vetar o hacer inviable una política o programa gubernamental que valoren no adecuado a sus intereses, o por el contrario, impulsar una ley o una medida del gobierno, cuando a sus intereses convenga. Este estudio de tesis fue publicado en *Número Monográfico*, No. 645-646. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador. ECA Editores, 2002.

3 En anteriores gestiones de gobierno, los anuncios sobre políticas de descentralización de servicios públicos no siempre fueron recibidos con beneplácito por los gobiernos municipales debido, ante todo, a que se transferían responsabilidades en la ejecución y prestación de servicios, sin la capacidad de decisión y recursos.

tercerización y, en ese sentido, fue percibida como amenaza y un factor de riesgo para el ejercicio y acceso a sus derechos y a la equidad de género. Este escenario se vio agravado por la crisis económica nacional, efecto colateral de la crisis financiera mundial,⁴ la disminución de las remesas familiares provenientes, principalmente, de Estados Unidos, así como por las consecuencias de la aplicación de 20 años de políticas neoliberales, durante las cuales se privatizaron la mayor parte de los activos del Estado y aumentó la deuda pública a niveles insostenibles. La necesidad de impulsar reformas fiscales –la recaudación fiscal correspondía sólo al 17% del PIB– se evadió con el endeudamiento público y el carácter regresivo de los impuestos, con imposiciones más altas al consumo y a la renta por salarios.

Las mujeres, especialmente las más pobres, repartieron su tiempo entre las tareas remuneradas, con ingresos escasos, y las de reproducción y cuidado. El proceso de privatización de los servicios básicos implicó también una precarización de las condiciones de vida y la conculcación del conjunto de derechos ligados a los servicios universales.

Al asumir el nuevo gobierno, el país enfrentaba también el problema de la seguridad ciudadana, con un incremento sostenido de la violencia urbana debido al crimen organizado, las actividades del narcotráfico y las pandillas juveniles (maras), que mantenían al país con una de las tasas de homicidios más altas de América Latina. En este marco, la violencia contra las mujeres tendió y sigue tendiendo a desdibujarse e invisibilizarse como problema singular del cual dar cuenta, pese a que informes recientes del ISDEMU indican que la

4 La crisis económico-financiera a la que se alude tuvo su epicentro en México en 1994 con repercusiones mundiales y se la denominó “*Efecto Tequila*”.

tasa de muertes violentas de mujeres (femicidios) aumentó un 83,79% entre 2008 y 2009.⁵

Las primeras acciones del nuevo gobierno se orientaron a la puesta en marcha del Plan Nacional Anticrisis; se esperaba paliar el aumento del desempleo mediante políticas de subsidio a las familias asentadas en los municipios con mayores índices de pobreza y pobreza extrema, programas de empleo temporal dirigidos a jóvenes y madres solteras, y de transferencia de renta condicionada (que tienden a reafirmar la exclusiva responsabilidad de las mujeres en las tareas de cuidado familiar).⁶ El gobierno inauguró, al mismo tiempo, nuevas formas de relación y articulación con las organizaciones de la sociedad civil y fuerzas políticas que se expresaron en el Consejo Económico Social⁷ y el Consejo de Desarrollo Territorial y Descentralización (CONADES), instancias consultivas a las que también se integraron las organizaciones de mujeres. Estos hechos generaron otras oportunidades para el

5 Si bien el número de homicidios masculinos es mucho mayor que el de mujeres, la tasa de femicidios aumentaron más aceleradamente en los últimos años (35,76 % y 83,79% respectivamente para el mismo período).

6 Las políticas y programas de transferencia de renta condicionada generan respaldo social y sobre todo electoral, aunque no son complementadas con otras medidas y tienden a reforzar el rol de madres de las mujeres, ya que son ellas las sujetas de recepción de la ayuda, a cambio de que aseguren asistencia escolar de sus hijos e hijas y cobertura de programas de salud.

7 Así se señala en el Consejo Económico Social para el año 2024: “Constituir un sector público responsable, eficiente, eficaz, moderno, desconcentrado y descentralizado que brinde a la población servicios de calidad, que disponga de los recursos suficientes para cumplir de forma adecuada con las atribuciones que le asigna la Constitución de la República y que cuente con un sistema de rendición de cuentas diligente y transparente. La organización pública tendrá delimitada claramente las competencias del gobierno central y de los gobiernos municipales”.

debate y lograron que se anunciaran reformas en la administración gubernamental que incluyeron la política pública de descentralización, aunque más no sea en el largo plazo.⁸

Se plantearon, en cambio, incertidumbres en relación con la prioridad que se les otorgaría a los derechos de las mujeres y las políticas de equidad de género en la gestión, pese a que el plan quinquenal contempló “la reducción significativa y verificable de la pobreza, la desigualdad económica y de género, y la exclusión social”, las medidas y discursos tendieron a destacar el papel de madres de las mujeres y no su condición de ciudadanas.

Honduras: regreso a los golpes de Estado, retrocesos en la construcción democrática

Honduras es el segundo país más pobre de América Latina después de Haití, también el más endeudado. En 2009 fue escenario de un golpe de Estado cívico-militar y centro de atención mundial. La naturaleza y la dimensión de este hecho puso en riesgo las políticas que las autoridades derrocadas venían impulsando y a las organizaciones de la sociedad civil que articularon acciones con el gobierno. De este modo, las reformas de estado iniciadas durante el gobierno de Manuel

8 Esta medida se combinó con las áreas prioritarias en el plan quinquenal de gobierno 2010–2014, que incluyen “la reforma estructural y funcional de la administración pública, la desconcentración y descentralización, y la implementación de un pacto fiscal que garantice finanzas públicas sostenibles y favorezca el crecimiento económico, el desarrollo social y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática”. Esta serie de medidas, junto a la creación de la Subsecretaría de Descentralización y Desarrollo Local y la Dirección de Ordenamiento Territorial, indicarían la voluntad política para concretar medidas dirigidas a la descentralización.

Zelaya (27 de enero de 2006-28 de junio de 2009), derrocado un año antes de finalizar su mandato, se paralizaron y se retiraron las representaciones diplomáticas. Durante varios meses, el país fue escenario de una intensa polarización política y social. Las proyecciones de las organizaciones de mujeres en la lucha por sus derechos también fueron trastocadas, así como las vidas de las y los hondureños. A continuación se presenta una síntesis de los hechos más relevantes de este tramo de la historia hondureña:

- Las mujeres, sus organizaciones y otra multiplicidad de actores, en coordinación con el Instituto de la Mujer (INAM), durante 2008 se involucraron activamente en la evaluación y reformulación del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades vigente hasta 2015. De estas consultas surgió una nueva propuesta que resumía las voces de las mujeres hondureñas. Este plan sólo fue aprobado y puesto en vigencia oficialmente tiempo después de finalizado, ya durante el gobierno de Porfirio Lobos, elegido en 2010. Así fue acordado con las organizaciones internacionales.
- Luego de producido el golpe, la sociedad cambió drásticamente, se instaló un gobierno de facto durante varios meses, abriendo paso a un período de inestabilidad y confrontación entre quienes lo apoyaron y aquellos que reclamaban el restablecimiento del orden constitucional.
- Para las organizaciones sociales en general, y especialmente para las mujeres, se reorientaron las prioridades.

La construcción del Frente Nacional de Resistencia y del grupo Feministas en Resistencia ante el golpe de Estado y las protestas populares, concentraron las energías y la mayor dedicación de las organizaciones de mujeres durante 2010.

Las conquistas de las organizaciones de mujeres logradas en materia de legislación y políticas públicas a favor de sus derechos retrocedieron algunos pasos. Tal es el caso de las Fiscalías de la Mujer y de la Comisión Interinstitucional de prevención y atención de violencia, que no se avinieron a atender denuncias de violaciones de derechos contra las mujeres durante varios meses, entre otras causas, porque muchos de los acusados eran personal militar.

En este escenario, sumado a la condena internacional y la movilización social interna desatada, se llevaron a cabo elecciones que dieron como ganador al candidato del Partido Nacional (noviembre de 2009). Paulatinamente se fueron restituyendo las relaciones diplomáticas y una cierta legalidad institucional, se estableció una Comisión de la Verdad para investigar la violación a los derechos humanos y el gobierno electo buscó el reconocimiento de los Estados vecinos.

La investigación: definición del problema, referencias conceptuales y metodológicas

En este trabajo se analizan comparativamente seis estudios de caso de El Salvador y Honduras. En ambos países surgieron en los últimos años iniciativas institucionales orientadas a promover la integración de la equidad de género en los gobiernos municipales; estas medidas fueron impulsadas por organizaciones de mujeres de diverso tipo, que transitaron de la marginalidad política a la apertura de espacios de interlocución con las autoridades locales mediante procesos de defensa, propuesta, presión y negociación de sus demandas.

Ambos cuentan, desde la década de 1990, con mecanismos institucionales nacionales responsables de orientar la

igualdad de género en las políticas públicas, aunque la influencia de estos mecanismos a nivel local fue limitada debido a la falta de recursos y estrategias programáticas adecuadas y oportunas. Paradójicamente, esa debilidad institucional fue un factor de animación para que las organizaciones territoriales apoyadas, en general, por agencias internacionales de cooperación y organizaciones no gubernamentales (ONG feministas y de mujeres), exigieran a sus gobiernos la creación de políticas locales para asegurar el cumplimiento de los derechos de las mujeres.

Así, las organizaciones locales y nacionales, los gremios pluripartidistas de mujeres electas y los institutos de la mujer, convergieron para estimular el surgimiento de institucionalidades municipales, promoviendo una nueva generación de políticas públicas, que, además de impulsar los derechos, cuestionaron las formas y los enfoques sustentados por la gestión municipal y la gobernabilidad democrática.

Lo cierto es que estudios de esta naturaleza sobre políticas públicas y equidad de género son escasos en ambos países. Un aspecto prácticamente inexplorado fue la influencia que las organizaciones de mujeres, convertidas en actrices sociales, tuvieron en la creación y en el desempeño de este tipo de institucionalidades a nivel local. De esta manera, se sintetizan aquí los resultados de una década de incidencia de estas organizaciones, analizando el arraigo institucional logrado, las nuevas normativas impulsadas y el asidero legal que forjaron. También se plantea la relación con los partidos políticos en los municipios, las formas institucionales que se adoptaron y, finalmente, los límites y los alcances logrados en el impacto del ejercicio de ciudadanía de las mujeres, finalidad para la cual fueron creadas, y que las vincula a la gobernabilidad democrática.

Por último, se analizan los factores que contribuyeron a mejorar la complementariedad y las sinergias entre los procesos de participación ciudadana y política de las mujeres a nivel local, con las instancias municipales y nacionales responsables de la aplicación de la equidad de género y el ejercicio de derechos para comprender la complejidad del proceso.

Desde la autoría de las mujeres: la profundización de fisuras institucionales

Las experiencias locales seleccionadas aportan aprendizajes en múltiples direcciones. Los ensayos dedicados a estas experiencias subrayan la dimensión del fortalecimiento de capacidades institucionales para nuevas formas de ejercicios de gobierno incluyentes e innovadoras.

Las organizaciones, en esta clave, aprendieron que el Estado no es un ente monolítico, ni sus expresiones locales siempre representan las mismas tendencias nacionales y centralistas, sino que hay fisuras sobre las que es posible intervenir para ampliarlas y hacer cambios, o al menos para canalizar una parte de las demandas. Con esta mirada, la idea de construir nuevas institucionalidades surgió precisamente de quienes estuvieron en los márgenes, de quienes no tenían el poder y la investidura para hacer estos cambios.

La adaptación de plataformas feministas nacionales a las locales supuso acotar y, en algunas ocasiones, erosionar el contenido transgresor de las demandas y propuestas del movimiento. Por ejemplo, los reclamos de autonomía económica fueron reducidos a la exigencia de contar con programas de inserción laboral y, sobre todo, de apoyo a la generación de ingresos. Al mismo tiempo, el proceso local ofrecía escenarios más concretos para visualizar las desigualdades entre mujeres

y varones como ámbito de competencia y responsabilidad de las instituciones públicas, aspectos que a nivel nacional aún no se consignaban.

En la lógica de las conquistas posibles, se produjeron avances y retrocesos. Las categorías de análisis también se trastocaron. Se vieron restringidos los discursos acerca de la autonomía del cuerpo y se privilegió enfatizar la salud sexual y reproductiva de las mujeres. La violencia intrafamiliar sustituyó –a veces por la propia autocensura y otras siguiendo los discursos dominantes del gobierno central– la denuncia de las diferentes formas de violencia sexual contra las mujeres.

Sólo en aquellas localidades en las que hubo alianzas y la masa crítica de mujeres logró afirmarse poco a poco en la conciencia feminista, las demandas concretas intentaron superar el dualismo entre las necesidades prácticas y las estratégicas (Moser, 1995),⁹ buscando vincular en cada reivindicación la mejora inmediata de las condiciones de vida y el cuestionamiento a los diversos pliegues en los que se manifestaba la opresión femenina. Los trayectos del “empoderamiento” desempeñaron papeles importantes para comprender, por ejemplo, que no sólo era cuestión de demandar servicios comunitarios de agua potable, sino de establecer mecanismos que asegurasen la representatividad de las mujeres entre quienes coordinan, dirigen y controlan los sistemas de agua.

9 Moser C. (1995). Las necesidades prácticas de género hacen referencia a aquellas de naturaleza básicas: acceso al agua potable, iluminación, provisión de alimentos, etc., mientras que las necesidades estratégicas aluden a los aspectos necesarios para influenciar el equilibrio de poder entre hombres y mujeres en la sociedad, buscando la equidad y el empoderamiento femenino como cambios profundos en términos legislativos y educativos, entre otros. Planificación de género y desarrollo. *Teoría. Práctica y capacitación*. Red Entre Mujeres-Flora Tristán Ediciones. Lima, Perú.

Paulatinamente, las organizaciones se fueron convirtiendo en actoras locales.¹⁰ En procesos cognitivos complejos, debieron desplegar sus habilidades para hacer comprender a quienes detentaban la autoridad pública las formas en que se expresan las brechas de desigualdad de género, las conexiones que éstas tienen con los problemas y obstáculos que afectan el desarrollo de sus localidades, y las razones por las que deben ser abordadas como parte de las agendas públicas. Al mismo tiempo, en las propias organizaciones se profundizó en el conocimiento del sentido y el contenido de las competencias públicas.

Las asociaciones de mujeres que forman parte de gobiernos municipales, como la Asociación Nacional de Regidoras Síndicas y Alcaldesas Salvadoreñas (ANDRYSAS) y la Asociación Nacional de Mujeres Municipalistas Hondureñas (ANMMH), también fueron claves en el proceso. Desde la complejidad de su propia constitución pluralista, provenientes de diferentes municipios (etnias, escalas, niveles de pobreza, en-

10 Según Arocena (2002), el término *actor* está estrechamente ligado a la idea de un proyecto, que se expresa en propuestas concretas de desarrollo para su comunidad, entendida en el sentido amplio de la palabra –grupo humano, territorio, recursos–. El actor o actora se define por tener estrategias propias y la intención de llevarlas a la práctica, ya sea de forma individual o colectiva, y su “potencial de acción interactúa permanentemente con la lógica del sistema”. También señala que esta noción de actor y su relación con el sistema sólo cobra sentido cuando se relaciona con el estado real de la sociedad a la que pertenece.

El actor o actora expresa formas de pensar un momento concreto de la historia en que la “afirmación de la posibilidad de márgenes de acción se constituye en una respuesta a la crisis del modelo de integración social”. En este caso, la acción de las mujeres organizadas queda perfectamente ubicada en esta definición, pues se constituyen en actoras desde su crítica al modelo social y político que refuerza su discriminación y las excluye de la toma de decisiones. Pero no se conforman con el cuestionamiento al sistema, sino que construyen propuestas y diseñan estrategias para transformarlo.

tre otros), gestaron, como ocurrió en otros países latinoamericanos, nuevas formas de asociatividad gremial de mujeres políticas que lideraron las demandas al Poder Legislativo por reformas legales que asegurasen su visibilidad y participación en la esfera pública.

Sus integrantes tienen o tuvieron cargos públicos electos, pertenecen a diferentes partidos políticos, en algunos casos opuestos, lo que supone el manejo de dobles o triples lealtades. Asumen la representación de las demandas de las mujeres, pero también las propias reivindicaciones ante un sistema político que las subordina y discrimina.

Somos una organización de segundo grado, conformada en 1998. En ese momento no había ninguna política de género en los 262 municipios. Comenzamos a impulsarlas con las compañeras mediante capacitaciones que nos brindaron Las Dignas, una ONG feminista salvadoreña, muy reconocida. No había comités, no había secretarías, pero teníamos la convicción de que debíamos luchar para escuchar a las mujeres (que somos el 54% de la población). Aunque falta mucho en términos de representatividad: contamos con 22 alcaldesas de 262 municipios (marzo de 2008). En 2004 aumentamos a 32, que ha sido la cúspide. Llegamos en 2003 con 16 y ahora nos mantenemos en 22. Es solo un 8,4% más. Síndicas, igual, solo tenemos 31; regidoras propietarias tenemos el 22%, y lo mismo en regidoras suplentes, con un total de participación de un 19%. (Testimonio de Alba Elizabeth Márquez, ANDRYSAS, 2008).¹¹

11 Márquez, A. (2008). *En Participación política de las mujeres*. Mujeres de Centro América. Cuadernos del Centro Cultural de España. El Salvador. ANDRYSAS.

Muchas de ellas, como actoras locales, asumieron la bandera y el desafío de impulsar políticas públicas para la equidad de género en sus propios municipios. Estas mujeres, situadas en los intersticios de las prioridades de la gestión municipal, enfrentaron resistencias de orden cognitivo y político, y pocas veces lograron dotar de prestigio a quienes las impulsaron, lo que hace aún más meritorios sus esfuerzos en la lucha por agendas de derechos y equidad de género.

Las alianzas entre estas asociaciones gremiales, grupos, redes, organizaciones locales –aunque temporales y frágiles– fueron decisivas en los municipios en los que el proceso de institucionalidad avanzó más allá del mero acto declarativo de buenas intenciones, tales como Santa Tecla, Concepción Batres, algunas municipalidades de Cuscatlán y otras en El Salvador o las de Juticalpa y Potrerillos en Honduras. No sin tensiones, lograron intervenir con sus discursos y propuestas en el tradicional y anquilosado –como Massolo (2013) sugiere– papel de las alcaldías, transformando así algunas de las formas y contenidos patriarcales del quehacer municipal.

Por su parte, algunas organizaciones feministas que operaban en el nivel nacional, como *Las Dignas*, con sede en las capitales de ambos países y con experiencia en la interlocución e incidencia en instancias públicas, decidieron acompañar a las organizaciones locales de mujeres. También favorecieron la articulación de experiencias de las actoras locales con el nivel nacional y/o regional. Ello incidió en la revisión crítica de las políticas públicas y permitió vincular demandas locales con propuestas nacionales, relacionadas con la participación política y las reformas legales.

Vinculación entre la equidad de género, la gobernabilidad democrática y la descentralización del Estado

El interés de esta investigación fue, en primer lugar, analizar a las actoras como colectivos organizados con el propósito de alcanzar la igualdad de género y sus derechos. En segundo lugar, se buscó especificar el rol que desempeñaron las actoras en los procesos de construcción de gobernabilidad democrática,¹² tratando de definir en qué medida esta acción supuso la descentralización del Estado “desde abajo”.¹³

Nos encontramos con actoras locales cuyo sistema de acción se sitúa prioritariamente en el espacio de referencia cercano. Otras se hallan en el escenario nacional, inscritas tanto en los organismos nacionales de la mujer como en or-

12 Joan Prats caracteriza la gobernabilidad como un sistema social estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización– dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias en gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 10. Institut Internacional de Governabilitat. 2001. Barcelona, España (2001).

13 Diversos estudios en El Salvador consideran que “Al contrario de la descentralización desde arriba, la que nace desde abajo, desde el gobierno local, sus comunidades y sus organizaciones, y sobre todo desde el apremio de necesidades, ha hecho progresos importantes. No obstante, el obstáculo que representa un gobierno muy centralizado y autoritario, y la ausencia de un contexto legal e institucional que apoye e impulse esos esfuerzos desde abajo que han sabido aprovechar los recursos disponibles para promover la descentralización efectiva y el desarrollo local, han generado dinámicas sociales y económicas beneficiosas para la población, y han conseguido que el gobierno local asuma, de forma gradual mayor protagonismo”. En “Descentralización del Estado y Desarrollo Local”. *Revista del Centro de estudios Centroamericanos. Número Monográfico. ECA* No. 660 Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, El Salvador (2003).

ganizaciones no gubernamentales, aunque con presencia e intervenciones en diferentes regiones del país. Se suman las organizaciones gremiales de mujeres municipalistas, éstas combinan su carácter local como integrantes de un gobierno municipal con su carácter gremial, que lucha a nivel nacional por el avance de sus demandas. Todas, con excepción de los mecanismos para el adelanto de la mujer, integran el amplio movimiento de mujeres. La relación entre las dimensiones de equidad de género, gobernabilidad democrática y descentralización del Estado, sus estrategias y contenidos en las políticas públicas, no siempre resulta armoniosa cuando se analizan los casos concretos.

Se considera como punto de partida que las experiencias municipales analizadas en Honduras y El Salvador ofrecen herramientas para la inclusión social. Lo hacen en la medida en que propician que el Estado facilite mecanismos y espacios de interlocución entre las instituciones públicas y las mujeres, como ciudadanas capaces de intervenir en las decisiones estratégicas de sus localidades, especialmente las que afectan las relaciones de poder entre hombres y mujeres.

En ambos países la descentralización como tema estuvo presente en los discursos oficiales durante la década de 1990. Sin embargo, al menos en el caso salvadoreño, las administraciones de los gobiernos del partido de derecha Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) identificaban el avance de estas políticas como una pérdida de poder para el gobierno central que no estaban dispuestos a permitir.¹⁴

14 Según algunos autores, los diferentes esfuerzos realizados por los gobiernos nacionales desde 1989 por impulsar la descentralización como una estrategia de desarrollo nacional, han sido “engavetados” debido sobre todo a la oposición del gobierno nacional a delegar poder en los gobiernos locales. La insistencia en sus discursos sobre la importancia de esta

En este sentido, el surgimiento de una institucionalidad municipal dirigida a promover la equidad y los derechos de las mujeres expresaba, aunque marginalmente, distintos grados de descentralización del Estado al acercar el poder de decisión a la población. En realidad, estos procesos de movilización de las mujeres fueron motivados por la carencia e incapacidad del gobierno central de dar respuestas a las demandas de la ciudadanía. Desde esta lógica acotada y centrada en sí misma, no trascendieron al debate de las políticas y estrategias de descentralización que implicaban mucho más que la superación de estos vacíos. Es decir, lograr un diálogo entre el gobierno nacional y los gobiernos locales sobre las competencias y distribución de facultades y poderes.

No obstante, las propuestas de descentralización del Estado en ambos países son todavía muy incipientes, y no integran la dimensión de la equidad de género o, en el mejor de los casos, no se consideran prioritarias. Cabe destacar, además, que para muchas organizaciones de mujeres la descentralización (y con ello la idea de dispersión) representaba una amenaza al reconocimiento y el ejercicio de los derechos alcanzados a nivel nacional. Las propuestas de descentralización impulsadas a mediados de los noventa, tendieron a desresponsabilizar al Estado como garante de estos derechos y dieron lugar a la reproducción y/o incentivación de liderazgos caudillistas y excluyentes con manifestaciones aún más graves que en Estados centralizados.

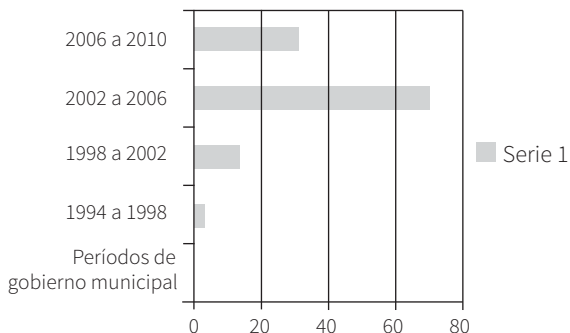
estrategia, contrasta con la negación a transferir recursos indispensables y a ceder poder a los gobiernos locales. En "Descentralización del Estado y Desarrollo Local". *Revista del Centro de estudios Centroamericanos. Número Monográfico. ECA No. 660* Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", El Salvador (2003).

Los procesos de descentralización, al mismo tiempo, estuvieron orientados a la eficiencia y la reducción del gasto público, con la consecuente erosión de la capacidad del Estado para la prestación de servicios. En este contexto, no sólo no se redujeron las inequidades entre hombres y mujeres, sino que se reforzaron y reafirmaron desigualdades, al transferir la responsabilidad de algunos servicios, anteriormente asumidos por las instancias públicas, hacia la esfera doméstica con la consecuente recarga de trabajo para las mujeres.

Las nuevas institucionalidades: mecanismos municipales para la promoción de los derechos de las mujeres en Honduras y El Salvador

El surgimiento de Oficinas Municipales de la Mujer (OMM) en Honduras constituyó un fenómeno creciente en los últimos años. El registro territorial de estas iniciativas (véase gráfico 1) fue ampliándose sobre el mapa de municipios hondureños. Poco más del 40% de los territorios municipales en 2008 contaban con OMM como parte de su tejido institucional. En un país caracterizado por la permanente contingencia política y cierta invisibilidad de las necesidades de las mujeres, nos cuestionamos si la creación y establecimiento de esos mecanismos respondió a iniciativas de reforma institucional, o a intersticios que las mujeres organizadas abrieron en entramados de instituciones públicas del nivel local para la canalización de sus demandas y en la búsqueda de ejercicios activos de su ciudadanía.

► **Gráfico 1.** Surgimiento de Oficinas Municipales de la Mujer en Honduras por período de gobierno municipal



Fuente: elaboración propia sobre la base del relevamiento realizado durante el trabajo de campo.

Las diferentes iniciativas¹⁵ para incluir la figura de las OMM en la legislación que regula la vida de las municipalidades, se enfrentaron a una fuerte oposición por parte de la Asociación de Municipios. Pese a ello, la multiplicación de estas oficinas transitó de la dispersión territorial a procesos de encadenamiento municipal y regional. Su número y presencia fue en aumento, y hay quienes opinan que estamos ante un proceso de institucionalización irreversible, sobre todo por la determinación o terquedad de quienes las impulsaron.

Las principales artífices de este crecimiento fueron las redes locales de mujeres, que se organizaron conforme el Es-

15 Tanto las organizaciones feministas como el INAM presentaron diversas propuestas de ley para incluir la figura de las OMM en la legislación nacional que regula las municipalidades, sin embargo estas no han contado con el respaldo de la Asociación de Municipalidades de Honduras, ni con el apoyo necesario en el Congreso Nacional para ser aprobadas.

tado local y el nacional retaceaban respuestas a sus demandas. Estaban integradas, en su mayoría, por organizaciones o grupos locales y personas que provenían de instituciones gubernamentales del nivel central, aunque no siempre actuaran como representantes de dichas instituciones. También coincidieron representantes de organismos no gubernamentales de mujeres y feministas presentes en los territorios, ONG de desarrollo, parroquias e incluso integrantes de agencias de cooperación internacional. Todas tenían como propósito común, abrir espacios institucionales en los municipios para que los derechos de las mujeres dejen de ser sólo discursos.

En pocas localidades estas nuevas institucionalidades tuvieron como punto de partida la decisión de las autoridades públicas municipales. Una de ellas fue Choloma, sede de un importante parque de industria maquilera. Allí, una mujer candidata a alcaldesa (2002-2006), propuso la creación de la OMM como parte de su plataforma de gobierno. Esta promesa fue cumplida por Sandra Deras (2004) en los primeros cien días de su gobierno.

Por su parte, el Instituto Nacional de la Mujer (INAM) se involucró también con estas redes, desde las cuales promovió la creación de “Comités de apoyo a las OMM” en coordinación con el Programa Gubernamental para la Descentralización, tuvo una amplia influencia en las Corporaciones Municipales,¹⁶ con el propósito de promover entre las autoridades locales la importancia de crear este tipo de áreas. Este

16 Las Corporaciones Municipales son personas jurídicas de derecho privado y sin fines de lucro, cuya finalidad principal es administrar y operar los servicios traspasados de educación y salud, así como también, en algunos casos, la atención de menores.

enfoque del INAM prevaleció con mucha fuerza sólo durante el período 2002-2006, coincidiendo con la visión de quienes fueron en ese momento sus titulares. La integración de las OMM a las estructuras municipales permitió su institucionalización y la posibilidad de funcionar como puntos focales de aplicación del I Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades. Aunque, en buena parte, las experiencias fueron simplemente una oportunidad para que las municipalidades respondieran en forma limitada a algunas problemáticas demandadas por las mujeres.

En los casos de las OMM que surgieron de cabildos o asambleas públicas, se acordó la elección de la responsable entre las candidatas propuestas por las organizaciones locales. Una vez en el cargo, en algunos casos, se le asignó sólo una “mesa y una silla”. Se constató que pocos de estos mecanismos evolucionaron a entidades claramente establecidas en el organigrama municipal, con un espacio físico adecuado para su trabajo, respaldo de las áreas, corporaciones municipales y personal técnico formado.

Por el contrario, la mayoría tuvo una inserción débil. Dependían generalmente del alcalde/alcaldesa, y en municipalidades medianas y grandes se encontraron subordinadas al departamento encargado de desarrollo comunitario. Su labor se orientó casi exclusivamente a la proyección externa de la alcaldía, con muy poco trabajo de incidencia en otras dependencias, esto impidió que pudieran influir en los servicios básicos que prestaban.

Esta dinámica de inclusión/exclusión de las OMM las mantenía atrapadas en el enfoque delegativo, como la única área responsable de las alcaldías para dar respuesta a las demandas de las mujeres. Se realizaron actividades con escasos presupuestos genuinos, y en los extremos los gastos fueron

solventados con recursos de “caja chica”, manejados usualmente por los alcaldes o alcaldesas.

En El Salvador, las OMM fueron concebidas como espacios que se insertan en la estructura orgánica de las alcaldías, a través de los cuales se impulsan acciones que promueven la equidad de género y los derechos de las mujeres.¹⁷ Se observaron los siguientes “tipos” de mecanismos:

1) *Comisiones de Género, Concejalías de la Mujer, Consejerías para la Equidad de Género y Comisiones de la Mujer.* Están integrados por personas de los Concejos Municipales, cuyo rol principal es la elaboración y presentación de propuestas ante las comisiones deliberativas y de toma de decisiones. También dan seguimiento a la ejecución de políticas de equidad de género cuando las hay, y orientan los proyectos enmarcados dentro de acciones positivas o afirmativas para las mujeres. Su función esencial es política no vinculante.

Una dificultad que se advierte es que tienden a conformarse sólo con mujeres, por su propio interés o por desinterés de los varones con la idea de que se trata de “problemas de mujeres, a ser atendidos por ellas”. Para los hombres, se reservan las comisiones y asuntos que desde sus perspectivas son importantes. Sólo mediante la incidencia de organizaciones locales de mujeres y grupos feministas, en alianza con concejalas, se logró superar este vacío, igualando estas comisiones de género con el estatus que tienen otras comisiones de trabajo de los Concejos Municipales.¹⁸

17 La diversidad de nominaciones se considera en sí misma una fortaleza y responde a su naturaleza, composición, objetivo, así como a quienes le dieron impulso, e incluso al momento en el que fueron establecidos.

18 La creación e inclusión de la Competencia 29 en el Código Municipal “Promoción y desarrollo de programas y actividades destinadas a fortalecer la equidad de género” (Art. 4 inciso 29), en el marco de un conjunto de refor-

2) *Secretarías y Consejos de la Mujer*. Están integrados por autoridades del Concejo Municipal, personal técnico de las alcaldías y representantes de organizaciones de la sociedad civil, con roles similares al “tipo” anterior. La variante es que incluyen la dimensión participativa y de consulta ciudadana. Estas instancias podían resultar eficaces para la auditoría ciudadana y la rendición de cuentas, aunque no siempre cuentan con acreditaciones para ello. Uno de los factores que suele minar la potencialidad y credibilidad de estos mecanismos es el hecho de que las organizaciones de mujeres ejercen el rol de auditoría cuando son, a su vez, beneficiarias directas de proyectos municipales.

Simultáneamente, se constató que en el Concejo Municipal, las autoridades mujeres contaban con menos experiencia técnica, “peso y valor político” que sus colegas varones. Por este motivo, con frecuencia, y a pesar de las mejores intenciones, no pudieron traducir las voluntades políticas en cambios concretos para la equidad de género. Otro campo de dificultades se encontró en las tensiones entre las concejales y las responsables de las oficinas municipales de la mujer, impidiendo la consolidación de una agenda política unificada de las mujeres.

3) *Unidades u Oficinas de Género o de la Mujer, Centros de Atención y Desarrollo de la Mujer*. Se integran con personal cuya calificación es, mayormente, básica y su responsabi-

mas a la legislación municipal, fue el resultado de un largo proceso de incidencia que las actoras sociales impulsaron en el ámbito legislativo. Este paso tuvo una clara influencia en la superación de algunas dificultades en este ámbito, a partir del cual, las organizaciones de mujeres cambiaron su discurso, en el que ya no se trata de “convencer” a los gobiernos sobre “las bondades” de la equidad de género para su ejercicio de gestión, sino de exigirles el cumplimiento de su competencia o responsabilidad.

lidad fundamental es operativizar las decisiones del Concejo Municipal a través de las Comisiones descritas en las dos categorías anteriores. Estos mecanismos son parte de la estructura municipal y jerárquicamente dependen del nivel gerencial. Tienen funciones ejecutivas y rectoras. Esta última alude al fomento y asesoría para la transversalización del enfoque de género en otras dependencias municipales.

A finales de 2008, al menos 41 de las 262 municipalidades de El Salvador contaba con alguno de estos mecanismos (véase gráfico 2). Pese a que declaraban su interés por promover los derechos de las mujeres, al carecer de instancias ejecutivas, sus intenciones no lograban materializarse. Superar este vacío fue la intención de la segunda reforma al Código Municipal que agregó la competencia recién estrenada, “por medio de la creación de la Unidad Municipal de la Mujer” (Art. 4 inciso 29).¹⁹

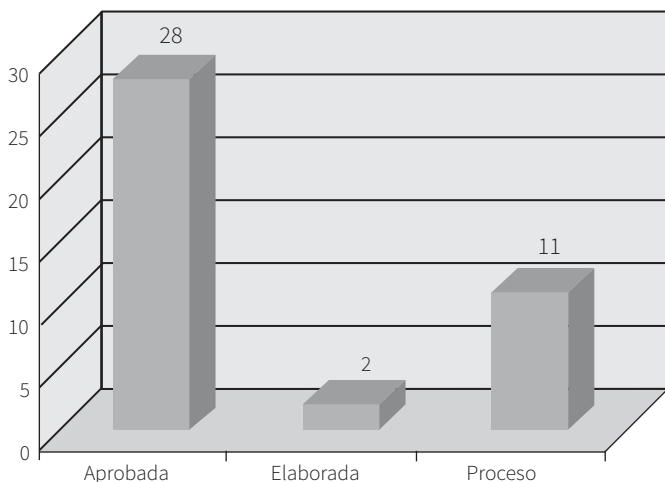
La experiencia mostró que no cualquier mecanismo vinculado a la ejecución de políticas públicas tiene viabilidad si no se acompaña de recursos públicos (humanos y económicos) para su implementación. Por ello, la voluntad política de los gobiernos locales debió expresarse tanto en la aprobación de la norma que generaba la OMM como en la dotación del presupuesto que la hiciera sustentable.

Al finalizar este estudio se constató que: a) sólo 17 municipios de los 41 contaban con políticas de equidad de género aprobadas y planes para ejecutarlas, aunque b) casi la totalidad (40) habían dispuesto partidas presupuestarias dirigidas a acciones afirmativas hacia mujeres. El análisis de presupuestos municipales en los casos estudiados, permitió advertir que

19 Esta segunda reforma al Código Municipal fue aprobada por la Asamblea Legislativa en el 2008.

la asignación de montos era menor que las partidas destinadas a sufragar gastos deportivos como el fútbol.

► **Gráfico 2.** Situación de las políticas de equidad de género

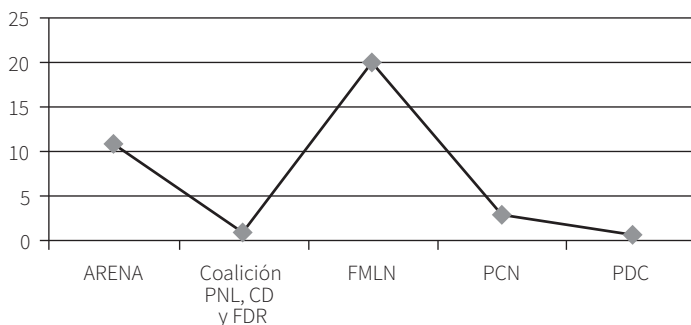


Fuente: elaboración propia sobre la base de entrevistas realizadas en los municipios de El Salvador 2008.

Otras modalidades de financiamiento para las acciones de género provenían de fondos de cooperación internacional, en ocasiones con proyectos formulados por ONGs nacionales que los elaboraron y los gestionaron en coordinación con las alcaldías. En algunos casos, la relación de financiamiento externo e interno se fue modificando paulatinamente a favor de este último. Un indicador de sostenibilidad de la política pública es que las acciones para la equidad de género no sean financiadas sólo con recursos externos.

Como se observa en el gráfico 3, se identificaron más partidas presupuestarias relacionadas con la equidad de género en los municipios gobernados por el partido de izquierda (FMLN) que en los otros. Probablemente ello se explique por el nivel de demanda que las organizaciones locales y nacionales de mujeres ejercen sobre este partido, que además utiliza su compromiso con ellas como parte de sus discursos electorales. Aunque, cada vez más, todos los partidos políticos, al menos en las campañas electorales, expresan un mayor interés por conocer y debatir sobre este campo, ello no se tradujo en mayores partidas presupuestarias (véase gráfico 4).

- **Gráfico 3.** Municipios de El Salvador que cuentan con partidas presupuestarias para los planes de igualdad de oportunidades según partidos políticos*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas realizadas en los municipios de El Salvador.

ARENA: Alianza Republicana Nacionalista.

FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

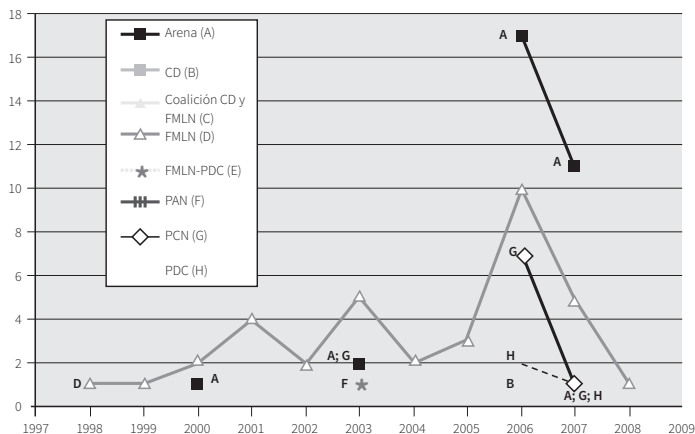
CD: Cambio Democrático.

PCN: Partido de Conciliación Nacional.

FDR: Frente Democrático Revolucionario.

PDC: Partido Demócrata Cristiano.

► **Gráfico 4.** Partidos políticos que impulsaron mecanismos e instrumentos municipales que promueven los derechos de las mujeres.



Fuente: elaboración propia sobre la base del relevamiento de la información.

Las primeras alcaldías en crear unidades de género fueron Soyapango (1998) y San Salvador (1999), ambas del Área Metropolitana y con gobiernos de izquierda. Para 2002, la equidad de género había dejado de ser prioridad pese a que en la primera alcaldía continuaba la izquierda en el gobierno. El estudio permite afirmar que el proceso de integración de las cuestiones de género no se encontraba lo suficientemente institucionalizado.

En términos cualitativos, el panorama salvadoreño es similar al de Honduras, en lo que respecta a las limitaciones de las oficinas de género o de la mujer, tanto en relación con sus presupuestos, con las capacidades técnicas de su personal, con su inestabilidad en la ubicación en el organigrama y estructura institucional, como con sus posibilidades de inciden-

cia tanto interna como externa. Las resistencias y filtros institucionales en relación con la equidad de género funcionaron de forma parecida, independientemente del partido político que gobernase.

Esta realidad institucional, adversa para las transformaciones en profundidad en términos de equidad y justicia de género, pone de manifiesto el mérito de las organizaciones de mujeres, actoras sociales persistentes y “tercas”, que con su creatividad lograron instalar públicamente las demandas de sus derechos, decir presente a través de sus propuestas y modificar las agendas públicas con sus discursos.

De mecanismos aislados a institucionalidades complementarias

La transformación de las alcaldías en gobiernos municipales a principios de los años noventa hizo de la equidad de género un rasgo central de la gestión gubernamental. Sin embargo, este proceso requirió y sigue requiriendo de medidas mucho más profundas que la creación de una pequeña unidad de carácter técnico. Ese fue apenas el primer paso. El reto central consistió en avanzar hacia la creación de otras figuras institucionales que, insertas en ámbitos claves de la gestión local, tuvieron la capacidad de superar los vacíos técnicos en la aplicación concreta de medidas encaminadas a disminuir las brechas de inequidad entre mujeres y hombres.

En Honduras, las alcaldías crearon solamente un mecanismo municipal para promover los derechos de las mujeres. Salvo Choluteca y el Municipio de Juticalpa en el departamento de Olancho, que dieron lugar a más de una instancia al interior de la municipalidad, combinando la OMM con otras institucionalidades específicas para atender problemáticas de

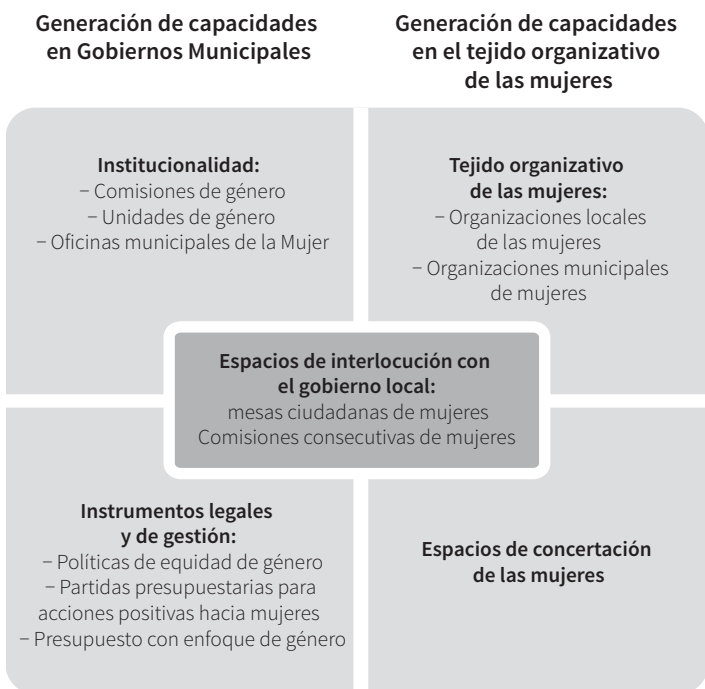
las mujeres relacionadas con la violencia de género y la aplicación del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades en las localidades. Ambos fueron estimulados y apoyados por organizaciones feministas, el Centro de Derechos de Mujeres en Choluteca y el Centro de Estudios de la Mujer de Honduras en Juticalpa. Sólo en este último se contaba, además, con un diagnóstico de brechas de género y sinergias entre áreas específicas de la mujer y otras institucionalidades para atender sus problemáticas.

Entre las municipalidades salvadoreñas se identificaron algunas que, tras varios años de haber iniciado la incorporación del enfoque de género en su gestión, continuaron con un solo mecanismo, generalmente aislado. También se encontraron otras que crearon hasta seis instancias de diferente tipo. Algunas de carácter político, otras técnicas y ciudadanas, con instrumentos legales y administrativos.

En alcaldías relativamente grandes como Santa Tecla, con varios centenares de personas en la planta laboral, las instancias de género tuvieron funciones y naturaleza diferentes, pero no siempre resultó evidente su complementariedad, o si su creación respondió a influencias políticas y/o a los momentos en los que fueron establecidas (véase gráfico 5).

En esa lógica, municipios que tienen más de un mecanismo institucional para la equidad de género, podían convertirse en espacios de oportunidad para articular acciones estratégicas a fin de avanzar en el cumplimiento de los derechos. Sin embargo, existen algunas limitaciones que suelen poner en riesgo esta posibilidad, como la “rivalidad” que muchas veces se observó entre los distintos mecanismos políticos, técnicos y ciudadanos porque en la mayoría de los casos no hay, o no se pone en práctica, una clara división de responsabilidades entre cada uno de ellos.

► **Gráfico 5.** Espacios de interlocución



En el panorama salvadoreño, el crecimiento y la diversidad de mecanismos, se relacionó con la confluencia de cuatro factores: a) la reforma al Código Municipal con la inclusión de la obligatoriedad de la creación de unidades de género; b) el financiamiento con fondos de cooperación externa, conseguido gracias a la movilización de las organizaciones feministas (quienes elaboraron, gestionaron, asesoraron y negociaron esos fondos y proyectos); c) la incidencia del ISDEMU en la formulación de Planes de Igualdad de Oportunidades

en ASIGOLFO²⁰ y la zona de Occidente, y d) la divulgación y sensibilización impulsada por las organizaciones sociales de mujeres y feministas.

- **Tabla 1.** Número de mecanismos para el cumplimiento de los derechos de las mujeres por municipio en El Salvador, 2008

Cantidad de mecanismos por municipio	Número de municipios	Porcentaje
1	45	52%
2	8	9%
3	15	17%
4	12	14%
5	4	5%
6	2	2%
Total	86	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información relevada

El balance entre estos cuatro factores mostró que una de las claves principales para la creación de las nuevas institucionalidades de género, fue la capacidad de estas organizaciones para colocar “temas y demandas” como preocupaciones

20 ASIGOLFO es la Asociación Intermunicipal del Golfo de Fonseca, formada por las Municipalidades de El Carmen, Conchagua, Santa Rosa de Lima, Intipuca, Pasaquina, San José de la Fuente, La Unión, Bolívar y Yayantique. Todos ellos del Departamento de la Unión y Chirilagua del Departamento de San Miguel.

en los debates públicos, intervenir en las agendas públicas y cuestionar las responsabilidades estatales.

En ambos países se desarrollaron también experiencias intermunicipales que, a pesar de generar nuevas formas de asociatividad para la promoción de la equidad de género, tuvieron poco impacto en otras dimensiones relacionadas con la justicia de género. Las intervenciones tendieron a identificar el papel de las mujeres como factores de éxito en los proyectos de desarrollo comunitario, básicamente porque aportaron de forma gratuita la mano de obra no calificada, pero en muy pocas ocasiones las consideraron a la hora de decidir la selección de personal para puestos remunerados.

Salvo algunas municipalidades con intervención en programas de desarrollo económico local que impulsaron medidas para el acceso de las mujeres a la generación de ingresos, la mayoría de las acciones afirmativas evadieron el desafío de enfrentar las desigualdades entre mujeres y hombres en el ámbito económico. También se exoneraron de la responsabilidad de políticas fiscales que pudieran, por la vía de los ingresos públicos, favorecer la actividad económica de las mujeres. En el mundo del trabajo, no se observó la ejecución de programas de formación no tradicional para mujeres, ni la promoción de una distribución más justa de las responsabilidades domésticas.

Miradas contrastadas y territorialidades:
seis escenarios locales para los derechos
de las mujeres y la equidad de género

El estudio y análisis se focalizó en seis experiencias locales (tres de cada país) que son representativas de la diver-

sidad existente. En cada caso se analizó la participación de actoras sociales en la gestación, impulso y desarrollo de institucionalidades de la mujer, con el propósito de conocer cómo éstas reflejan prácticas de gobernabilidad democrática y cuál fue su incidencia en el fomento de la ciudadanía activa de las mujeres. También se consideran los factores de sostenibilidad y su valoración en relación con el aporte a las propuestas y los procesos de descentralización del Estado.

La elección de los casos se basó en el siguiente criterio: escalas del territorio y cantidad de población, tiempo y grados de sostenibilidad alcanzados por las nuevas institucionalidades, carácter y tipo de intervenciones desarrolladas, relaciones internas y externas, y, en el caso de El Salvador, también se consideró el factor de la diversidad partidaria, debido a la incidencia que tuvo en la evolución de los procesos.

El análisis comparado y el contraste de pares permitieron profundizar en la naturaleza y singularidad de cada caso, enriquecido a su vez por los intercambios con mujeres y hombres de cada localidad que favoreció la retroalimentación para el equipo de investigación y para los actores locales. De acuerdo con su naturaleza, los estudios de caso se clasificaron de la siguiente manera:

1. Único o pionero, a *Choluteca* por haber sido la primera OMM que se inició en Honduras y, en ese sentido, poseedora de aspectos, irrepetibles en términos históricos, que sirvieron de inspiración para la innovación municipal en otras localidades.
2. Caso ejemplar polar denominamos a la experiencia de la mancomunidad *La MAMUCA*, en la región litoral norte de Honduras. Perdió el valor agregado que generaba la expe-

riencia mancomunada para la promoción de los derechos de las mujeres. En la actualidad disminuyó su relevancia en las agendas municipales.

3. En términos de aprendizajes, se identificó como caso único y teóricamente decisivo, a *Cuscatlán*, una experiencia intermunicipal pluralista que surgió en torno a la equidad de género y los derechos de las mujeres como eje central. Una parte de su trabajo se dedicó a la construcción de referencias teóricas en el campo, a partir de cómo se construye el proceso. Por otro lado, vinculó instancias de cooperación descentralizada en el Estado español con municipalidades salvadoreñas y permitió el surgimiento de otros temas en la mesa de trabajo intermunicipal.
4. Entre los casos típicos, se encuentran la municipalidad de *Santa Tecla*, que se caracteriza por contar con varios mecanismos municipales para la equidad de género y los derechos de las mujeres. También incluimos dentro de los casos típicos la interrelación entre la municipalidad y actoras externas, y el apoyo a la Asociación de Empresarias.
5. En *Concepción Batres* se destacó el logro de la interrelación entre el centro de mediación creado y la política de equidad de género. Resultó una experiencia pluralista con viabilidad para el trabajo, por el compromiso de parte de las autoridades municipales.
6. En *Potrерillos*, Honduras, se encontró una OMM que guarda el perfil ya señalado y la creación de la red de apoyo, vínculos con iniciativas económicas y un destacado papel del liderazgo local.

Experiencias analizadas por pares

Las escalas territoriales y poblacionales son dimensiones a tener en cuenta en el análisis de experiencias relacionadas con la gestión de los gobiernos locales.

El primer par de municipalidades corresponden a *Concepción Batres del Usulután*, en El Salvador, y *Potrerrillos*, en el departamento de *Cortes* de Honduras. Dos municipios pequeños en términos territoriales y poblacionales que comparten varias características. Podemos mencionar, entre otras, que ambos se encuentran asentados cerca de cabeceras departamentales (las ciudades de *Usulután* y *San Pedro Sula*, respectivamente), y tienen altas tasas de pobreza (el 63,4% en Concepción Batres y el 60% en Potrerillos –PNUD, 2005–). La población de *Concepción Batres* representa apenas la mitad respecto de la de *Potrerrillos*, aunque abarca un territorio más extenso (119 km² y 88,4 km², respectivamente).

El segundo par está compuesto por dos ciudades cabeceras departamentales, *Santa Tecla* en *La Libertad*, en El Salvador, y *Choluteca*, en Honduras, en el departamento del mismo nombre. Son territorios urbanos de escala media (121.908 y 120.791 habitantes, respectivamente), con actividades comerciales e industriales dinámicas. Sus poblaciones rurales son minoritarias, y se dedican a la agricultura en *Santa Tecla*, y a la ganadería y la agricultura en *Choluteca*.²¹

El tercer par está conformado por la *Mancomunidad de Municipios de la Costa Atlántica (LA MAMUCA)*, ubicada en

21 Santa Tecla exhibe un IDH de 0,828 (informe PNUD, 2003) calificado como de “alto desarrollo humano”, mientras que Choluteca exhibe un IDH de 0,6 (PNUD, 2003), dos puntos por debajo, evidenciando que el primero cuenta con mejores condiciones materiales para dinamizar procesos de desarrollo en la localidad. Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008.

el norte de Honduras y la *Estrategia Departamental de Cuscatlán “Construyendo Municipios más Equitativos y Democráticos”*.

La MAMUCA está integrada por cinco municipios contiguos ubicados en el departamento de *Atlántida*, en la Costa Atlántica de Honduras, cuya población en conjunto representa el 25,28% del departamento y el 1,30% de la población nacional. Sus territorios son básicamente rurales, con cascos urbanos relativamente pequeños donde la mayoría de las calles son de tierra, aún en las áreas más céntricas de cada localidad. Aunque los datos reflejan que estas cinco localidades son representativas de municipios rurales del país, una característica que las distingue es la presencia de *población garífona*, una de las comunidades étnicas del litoral Caribe centroamericano, que enfrenta particulares formas de exclusión social.

La *Estrategia de Cuscatlán* está integrada por el 50% de los municipios que conforman ese departamento, ubicado en la región nor-central salvadoreña. A excepción de Cojutepeque –cabecera departamental– son localidades mayoritariamente rurales, por lo que sus principales actividades económicas están vinculadas a la producción agrícola en pequeña escala, destacándose el comercio formal e informal en *Cojutepeque*, el turismo y los servicios en *Suchitoto*.

La extensión territorial de cada localidad es diversa. El municipio de *Suchitoto* es uno de los más extensos del país, mientras que los siete restantes son pequeños, un promedio de 24,35 km². En relación con la situación de las mujeres y los logros alcanzados respecto a la igualdad entre los géneros, el índice de desarrollo humano según equidad de género (PNUD, 2005) muestra que *Cuscatlán* está en el quinto lugar ((IDG 0,713) entre los departamentos del país, un valor más bajo que el de nivel nacional.

Características de las iniciativas estudiadas: surgimiento y orígenes históricos

- a. En las localidades de *Potrerillos* y *Concepción Batres*, varios grupos de mujeres dieron pasos para la consolidación de sus espacios organizativos, previo a la creación de mecanismos municipales. Un aspecto importante en ambos casos fue la presencia de mujeres líderes, con un papel clave, dispuestas a prepararse y a trabajar de forma organizada por la apertura de espacios públicos para el ejercicio de sus derechos.

En el caso de *Potrerillos*, el primer paso fue la creación e institucionalización del Comité de Apoyo a la Oficina de la Mujer, integrado por un grupo de mujeres líderes de distintos ámbitos institucionales del municipio, de tal forma que fuese representativo y permitiera conocer a través de la voz de las propias actoras las problemáticas y propuestas de solución.

En *Concepción Batres*, la iniciativa fue puesta en debate por la Asociación para la Autodeterminación y Desarrollo de Mujeres Salvadoreñas (AMS), una organización feminista que se propuso *empoderar* a las mujeres de las comunidades. Este interés fue asumido en 1997 por el gobierno municipal.

En *Potrerillos* las actoras locales generaron rápidamente identidad grupal, acelerando la creación de la Oficina Municipal a finales del 2002 y su instalación al año siguiente. En *Concepción Batres* el proceso de institucionalización fue más lento, ya que si bien las ideas iniciales surgieron en 1997, la creación de un espacio para apoyar la resolución de conflictos de las comunidades se concretó en 2002.

Las condiciones que propiciaron el surgimiento de la

OMM de *Potrerillos* fueron principalmente la existencia de mujeres con una fuerte legitimidad, quienes lograron movilizar la voluntad política del alcalde para la creación del espacio, el conocimiento técnico del personal de la municipalidad y el apoyo de organizaciones externas (ONG e instituciones gubernamentales).

Concepción Batres fue sostenido por el trabajo de la AMS y el apoyo técnico de una consultora internacional (DPK Consulting) que favoreció la creación de la Colectiva de Mujeres de la localidad, que luego se sumó a la visión y el liderazgo sustentado por el gobierno local.

En términos de enfoque, estas experiencias presentan una diferencia sustantiva. La OMM de *Potrerillos* fue creada como un “espacio propio” para promover el liderazgo local y los derechos de las mujeres con el objetivo de trascender hacia el ejercicio sustantivo de su ciudadanía.

El Centro de Mediación de *Concepción Batres* fue creado, en cambio, para proveer servicios de resolución de conflictos comunitarios ante problemas entre vecinos y vecinas. Los derechos de las mujeres no fueron su objetivo inicial explícito, aunque las organizaciones sociales la aprovecharon para integrar las necesidades de atención en los casos de violencia contra las mujeres.

- b. El origen de los mecanismos municipales de *Santa Tecla y Choluteca*, responde más a la participación de mujeres organizadas. En el primero, la municipalidad tuvo un rol importante en tanto propició la creación de la Mesa Ciudadana de Mujeres producto de las discusiones del Plan Estratégico Participativo en 2002 y una alianza con las concejalas y regidoras en ejercicio. Esta presencia favoreció la acción de incidencia al interior del Concejo Municipal. En *Choluteca*, por su parte, se registró el involucramien-

to y compromiso de organizaciones de la sociedad civil, algunas con influencia religiosa como La Pastoral de la Mujer y Cáritas.

En suma, la Mesa Ciudadana, instancia consultiva-participativa, fue un espacio creado por la municipalidad para promover la relación Estado-mujeres tecleñas. En Cholulaca, en cambio, las expresiones organizativas de mujeres se sitúan en un ámbito religioso y comunitario.

En *Santa Tecla*, además, la influencia de organizaciones feministas de carácter nacional con actuación sistemática en el ámbito local, como Las Mélicas, en alianza con la Mesa Ciudadana y las concejales del municipio, imprimieron una fuerte dinámica a las demandas femeninas frente al Concejo Municipal, participando como una suerte de concertación de actoras locales, nacionales e institucionales, con capacidades técnicas y políticas.

En *Cholulaca*, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer se convirtió en un hito histórico que dinamizó el surgimiento de su mecanismo municipal, concretado con la alianza entre la institucionalidad nacional (Designada Presidencial y de la Oficina Gubernamental de la Mujer) y la corporación municipal.

En ambos casos estas experiencias responden a una confluencia entre las demandas de organizaciones de mujeres, la influencia de procesos nacionales e internacionales, la apertura política de los gobiernos locales, y una importante presencia y respaldo de concejales en Santa Tecla y de la alcaldesa en Cholulaca.

Una diferencia interesante a destacar en *Santa Tecla*, es que antes de constituir la Unidad de Género se resolvió realizar un diagnóstico sociodemográfico para identificar las brechas de género y la formulación posterior de la

política. Ello fue realizado por Las Mélicas (organización feminista). Tanto la propuesta de política como los mecanismos para su ejecución fueron aprobados en sesión del Concejo Municipal en 2003.

La Oficina Municipal de la Mujer de *Choluteca* fue creada en 1996 por acuerdo del Cabildo Abierto de Mujeres, donde fueron testigas de la acción pública de la Corporación Municipal. El aporte de ellas al fortalecimiento de la institucionalidad para la promoción de sus derechos se incrementó a lo largo de los años.

- c. Al igual que los otros “pares” analizados, la estrategia departamental de *Cuscatlán y la Mancomunidad de Municipios de la Costa Atlántica*, comparten en su origen similitudes y diferencias. En ambos casos, se destaca el *liderazgo político femenino* en la conformación de las iniciativas.

En *La MAMUCA*, una ex alcaldesa, mientras ejercía el cargo de directora ejecutiva de la mancomunidad, animó la creación de la Unidad Intermunicipal de la Mujer. En *Cuscatlán*, la alcaldesa de *Cojutepeque* (iniciado su período en 2003) respaldó la propuesta de las organizaciones feministas y de mujeres.

El liderazgo y el compromiso de ellas también estuvo fortalecido por sus vínculos con expresiones gremiales de mujeres municipalistas en sus países. La directora de *La MAMUCA* y ex alcaldesa del municipio de *La Masica* estaba vinculada a la ANAMMH y la alcaldesa de *Cojutepeque* formaba parte de ANDRYSAS. Ambas aprovecharon su autoridad política para promover la equidad de género y movilizar recursos externos de cooperación internacional. También asumieron un compromiso que trascendió a sus propias localidades, logrando un impacto territorial más amplio.

En *La MAMUCA*, los objetivos iniciales de la articulación

intermunicipal para conformar la mancomunidad fueron: sostener los procesos de desarrollo de cada localidad, buscar beneficios conjuntos, multiplicar los recursos municipales e impulsar iniciativas de desarrollo social, salud, educación, economía y gestión ambiental. Especial atención brindaron a los problemas del agua. Las preocupaciones sobre la equidad de género fueron posteriores.

La estrategia departamental de *Cuscatlán* surge, en cambio, directamente vinculada a la preocupación por aplicar las políticas municipales de equidad de género que ya habían aprobado cuatro municipios. Esta propuesta fue producto del trabajo de incidencia de organizaciones feministas vinculadas a la gestión municipal de *Cojutepeque*.

Además, en tres de los cuatro municipios en los que se inició la experiencia, existía ya una fuerte tradición de organización y acción reivindicativa de las mujeres. Fueron estas organizaciones las que colocaron en la agenda de la mancomunidad la necesidad de construir un espacio político en la propia gestión municipal para que los compromisos con la equidad de género no quedaran únicamente como acuerdos formales, y lograsen convertirse en nuevas prácticas de la gestión pública. La creación de espacios entre organizaciones y alcaldías ofreció la oportunidad de pensar conjuntamente estrategias para la aplicación de las políticas municipales de género en cada localidad, compartiendo instancias de reflexión y asesoría sobre el tema.

Un aspecto que también comparten ambas experiencias es la existencia de un núcleo técnico intermunicipal, como soporte para los distintos municipios, que favorece la inclusión de acciones para la equidad de género. En *La MAMUCA*, el

equipo técnico respectivo estableció la Oficina Intermunicipal de la Mujer y, desde esta plataforma, fueron construyendo las OMM locales. En *Cuscatlán*, el Equipo de Coordinación Intermunicipal se estableció simultáneamente con las primeras cuatro oficinas municipales de género.

En síntesis, de las seis experiencias analizadas, cuatro pusieron su mirada inicial en promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género, mientras que las restantes (*Concepción Batres*, en El Salvador y *La Mamuca* en Honduras) nacieron con otros objetivos y asumieron, posteriormente, como eje de trabajo, los derechos de las mujeres. Este aspecto marcó la evolución de las nuevas institucionalidades, afectando, junto con otros factores relacionados con los cambios políticos y el debilitamiento de las organizaciones de mujeres, su sostenibilidad institucional.

Entre maneras del hacer y modelos de gestión

Las modalidades que adoptaron las gestiones municipales se relacionaron con la cultura política que prevalecía en las comunidades, la vocación más o menos democrática de quienes gobernaban, la interpretación de los problemas sociales que atendían y, finalmente, el entramado de intereses reflejados en sus contenidos principales.

A nivel general, en los gobiernos locales estudiados en ambos países predominaba un enfoque presidencialista, los alcaldes o alcaldesas al frente del Ejecutivo tendían a concentrar la mayor parte de las decisiones y la orientación de los diversos procesos de gestión. Las políticas de género fueron asumidas ante la presión social de las mujeres, pero no siempre comprendidas en su complejidad y dimensión transformadora, en el marco de dinámicas que no estaban exentas de

prácticas clientelistas con fuerte contenido patriarcal. Entienden que la equidad de género es igual a mujeres, y que es a ellas a quienes principalmente debe interesar su aplicación. En algunas municipalidades, pese a los esfuerzos de concejales y organizaciones sociales, las resistencias patriarcales se combinan con el desconocimiento, construyendo barreras difíciles de remover.

Este modelo presidencialista incidió en las lógicas de acción y las maneras de “hacer” gobiernos. En El Salvador ello se expresó en los Concejos Municipales unipartidarios. Este esquema –sin oposición– como forma de gobierno tiende a reproducirse en los diferentes ámbitos de gestión, incluso en aquellas áreas de gobierno en las que la participación social está normatizada. Tal es el caso de las Unidades de Género o las Oficinas Municipales de la Mujer; la selección para ocupar el cargo de coordinación (según la nominación que adquiriera en cada caso), no siempre contó con un perfil claro de atribuciones y requerimientos, y, generalmente, predominó la idea de que debía ser una mujer vinculada al partido gobernante de la municipalidad.

Se evidenció que los Concejos Municipales delegaron en estos nuevos mecanismos, casi siempre unipersonales, la responsabilidad de responder por toda la municipalidad a las demandas específicas de las mujeres, desde la organización de nuevos servicios a su proyección externa. Este modelo delegativo obturó el desarrollo e integración del enfoque de equidad de género en otras áreas al interior del municipio. En aquellas alcaldías en las que se crearon más de una instancia relacionada con los derechos, pese a la persistencia del enfoque delegativo, las tareas se repartieron entre varias personas e instancias, por ejemplo, en la alcaldía de *Santa Tecla y Suchitoto* en El Salvador.

Cuando las responsables de estas nuevas unidades provenían del movimiento de mujeres, como en el caso de *Potrerillos*, el Centro de Mediación de *Concepción Batres*, algunas Unidades de la Mujer y Equidad de Género (UMEG) de *Cuscatlán* e incluso su equipo de coordinación técnica, la gestión también se caracterizaba por lealtades múltiples, presiones en diferentes sentidos, así como por sucesivas y tensas negociaciones para la concreción de su trabajo.

Las encargadas de las nuevas unidades municipales, o un conjunto de ellas, son mujeres que previamente ocupaban posiciones de liderazgo del lado de la demanda de las organizaciones de mujeres. Al ser propuestas por sus compañeras y nombradas por las autoridades municipales en los nuevos cargos, pasaron a ocupar una posición desde la cual se vieron obligadas a responder a las demandas que ellas impulsaron antes. Las expectativas externas al municipio y el poco respaldo interno las dejó huérfanas en este doble sentido, como funcionaria para la sociedad civil, como “agente externa” para el municipio.

Salvo en las experiencias que contaron con un equipo de trabajo para la coordinación y el soporte técnico, en el marco de colaboraciones intermunicipales, como es el caso de la “*Estrategia Cuscatlán*”, las OMM o UMEG debieron enfrentar en solitario y con desconcierto los desafíos que se les presentaron. Incluso en algunas alcaldías que participaban de esta estrategia, como *Suchitoto*, el fenómeno inicial fue similar. La responsable se vio alejada de las compañeras y con la exigencia interna de “resultados evidentes” que le permitiera al alcalde mostrar el reconocimiento de “su” compromiso con las mujeres.

A estas dificultades se sumó el desconocimiento sobre los asuntos estatales con el que generalmente ellas se integraron

a la estructura municipal, así como la ausencia de precedentes en la aplicación de contenidos de género en ámbitos de la gestión pública local. Cabe destacar que ni en Honduras ni en El Salvador, ni las instituciones del gobierno central responsables del fortalecimiento municipal, ni los Institutos de la Mujer, llevaron a cabo acciones orientadas a desarrollar competencias municipales en clave de género. En otras palabras, la mayoría tuvo que inventar su trayectoria en su nuevo cargo y dotar de sentido la institucionalidad.

En este marco, se encuentran OMM que pusieron el acento de su gestión en la procuración de servicios para las mujeres, especialmente en el ámbito de atención y prevención de la violencia, y en el impulso de iniciativas económicas. Pero, al interior de las municipalidades, se dio escasa atención a la superación de resistencias que conllevan la aplicación de la equidad de género en otras dependencias municipales. En *Santa Tecla*, por ejemplo, estas nuevas instancias pusieron mayor énfasis en la articulación interna de los esfuerzos, a lo que contribuyó el compromiso y liderazgo de un importante número de concejales y del alcalde.

En síntesis, en cuanto a la “manera de hacer”, si bien existen regularidades derivadas de la posición marginal que las nuevas institucionalidades de género tuvieron al interior de las alcaldías, los estilos de trabajo fueron diversos y no lograron modelar la gestión municipal y un ámbito de competencia claramente delimitado. Son unidades que requieren legitimarse externamente frente a las organizaciones de mujeres que empujaron su creación, así como ante el gobierno municipal, que les demanda resultados concretos en la proyección externa hacia la población. Los avances en su institucionalización, aunque dependen de la voluntad política de las autoridades municipales, también están sujetos a la forma

en que se combinen estos dos campos de legitimación, que no siempre son armoniosos.

Cuestiones de género en los servicios,
acciones y financiamientos públicos

En este apartado, el análisis se enfoca en la identificación del origen de las OMM, los perfiles y características de las iniciativas que llevaban a cabo, los modelos de gestión, recursos disponibles, actividades que desarrollaron y nivel de institucionalización y sostenibilidad. Al mismo tiempo, se identifica y se analiza la vinculación de estas experiencias con otros actores y actoras sociales e institucionales, en particular, la relación con las mujeres organizadas, los avances existentes en materia de participación femenina y su acceso a la toma de decisiones.

Algunos indicadores de institucionalización remiten a la representación política femenina en las alcaldías, la conformación de los organigramas municipales y el tipo y la cantidad de recursos a los que acceden el conjunto de las áreas. Se puso especial atención en identificar las acciones encaminadas a transformar la cultura vigente, en particular a erradicar los estereotipos sexistas.

Una tendencia inicial en las seis experiencias analizadas fue la realización de acciones de apoyo a las organizaciones y grupos de mujeres, centradas en la formación, capacitación y sensibilización. Éstas no siempre respondieron a programas claramente estructurados y vinculados a un análisis de brechas de desigualdades de género. La necesidad de “hacer” y que se las vea “haciendo” marcó la dispersión del accionar inicial. Ello puede comprenderse a partir de la necesidad de ocupar un espacio institucional y simbólico como nuevas entidades públicas.

Progresivamente, las OMM en Honduras y las diferentes unidades en El Salvador, se orientaron hacia la prestación de servicios vinculados a la atención de los problemas más sentidos por las mujeres: violencia y pobreza. La experiencia de *Choluteca* es significativa en relación con la atención de la violencia basada en patrones de género. Allí se organizó el Centro de Atención Integral para las Mujeres, con una oferta de servicios de atención psicológica, acompañamiento legal y acogida para quienes enfrentaran situaciones de emergencia. Contó con la articulación de diversas áreas municipales, la disposición y respaldo social y mediático, una amplia red de apoyo integrada por representantes de organizaciones, instituciones y activistas a título individual.

La Oficina Municipal de la Mujer en *Potreriillos*, además de crear una oferta con objetivos similares a la anterior, priorizó la creación de un servicio de formación para emprendimientos económicos. Una de las cuestiones observadas en estas iniciativas económicas, fue la dificultad para superar los niveles de subsistencia debido tanto a los bajos montos de inversión previstos por el programa, como a la escasa calificación y experiencia previa de las mujeres que participaron de la iniciativa.

En esta misma línea, *Santa Tecla* enfatizó, a diferencia de *Potreriillos*, el ciclo de comercialización y asociatividad de microempresarias, utilizando la infraestructura municipal y postergando la inversión en nuevos proyectos para consolidar la línea de trabajo.

Por su parte, la experiencia de *Concepción Batres* muestra algunas particularidades en la prestación de servicios. Se enfocó en la facilitación de procesos de mediación y resolución de conflictos que, poco a poco, se combinó con la atención a situaciones de violencia contra las mujeres. Las Tribunales de la Mujer, lideradas por la organización Colectiva de Mujeres y

respaldadas por el municipio, permitieron la afirmación ciudadana de las mujeres.

En los casos de experiencias intermunicipales, el servicio principal de los equipos de coordinación y apoyo técnico se orientó al fortalecimiento de capacidades y competencias de las nuevas institucionalidades locales, favoreciendo las articulaciones indispensables con otras dependencias municipales, con el fin de incorporar el enfoque de género en los contenidos de su quehacer.

En esta clave, la estrategia de *Cuscatlán* combinó esfuerzos para transformar la operatoria de algunos de los servicios más tradicionales, promoviendo acciones positivas a favor de los derechos de las mujeres. Por ejemplo, el servicio de registro familiar, dedicado, en general, sólo al asentamiento y entrega de constancias de nuevos nacimientos, defunciones, y la realización de matrimonios civiles, fue el que mejor expresó la inclusión de indicadores de género. Aportó nuevos datos sobre paternidad “irresponsable”, permitiendo el acceso de las mujeres a información sobre regímenes patrimoniales y alternativas ofrecidas por la legislación civil sobre matrimonios vigente. Estos programas surgieron a partir de las consultas relevadas entre las y los ciudadanos, el personal y las autoridades municipales, que favorecieron la definición de prioridades de políticas de género para todas las áreas del organigrama municipal.

Las seis municipalidades definieron programas de prevención de la violencia, participación ciudadana, educación y cultura, de apoyo a la salud de las mujeres y promoción de su participación en la gestión ambiental; todas incluyeron apoyo a las actividades económicas de las mujeres.

Este amplio abanico de competencias municipales incluidas en estos programas, no logró, sin embargo, traducirse en acciones sistemáticas en cada una de las áreas y ámbitos de

actuación. Una de las mayores dificultades se encontró en las propuestas económicas formuladas, debido a que no se sustentaron en análisis de los mercados, factibilidad económica y proyecciones previas que vincularan estas iniciativas con las ventajas y dinámicas de las economías locales.

En suma, la fragilidad mayor que enfrentan las instituciones de la mujer (y de género), independientemente del nivel de desarrollo e institucionalización en que se encontraban, es su dependencia del financiamiento externo. Aunque en las seis experiencias se confirmó que el personal, así como los recursos para su funcionamiento básico, estaban cubiertos por los presupuestos municipales, las asignaciones para la inversión pública en servicios y programas eran muy limitadas y, en algunos casos, inexistentes.

Emergen nuevamente las organizaciones de mujeres demandando y desplegando considerables esfuerzos con el objetivo de impulsar modelos de cogestión para la movilización de recursos externos que, por un lado, ayuden a sufragar los costos de manutención y desarrollo de los servicios y programas de acción positiva, y, por el otro, comprometan la asignación de recursos públicos por parte de los gobiernos municipales. Ello puso en evidencia la brecha que aún existe para lograr que los asuntos de género ocupen un lugar central en los procesos de gobernabilidad local y, sobre todo, en las asignaciones presupuestarias.

Impactos en el ejercicio de ciudadanía de las mujeres

La ciudadanía se vincula con la autonomía de las mujeres, con su capacidad de decidir sobre su cuerpo y de participar,

de acuerdo con sus intereses y opiniones, en los asuntos que competen al conjunto de la sociedad y, especialmente, a la conciencia subjetiva de tener derechos. En los países centroamericanos, como en la mayoría de América Latina, las mujeres viven una ciudadanía escindida entre los avances en el reconocimiento de sus derechos en los marcos jurídicos y las prácticas políticas renuentes a su cumplimiento. Tal es el caso del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos o, en otra esfera, la ausencia de mecanismos que garanticen el acceso o el cumplimiento de los derechos.

Ello no pone en duda, como se viene sosteniendo, las proactividades de las mujeres locales, pero estas organizaciones no se traducen en “referentes políticos fuertes que sean portavoces de sus derechos como género” (Valdés y Provoste, 2000), más bien refuerzan los roles tradicionales de género. Se verificó, sin embargo, la influencia que alcanzó en la conciencia de ciudadanía la existencia de las institucionalidades locales de género. El estudio de base permitió valorar la manera en que la intervención amplió o restringió la apropiación de sus derechos.

Como premisa para considerar los derechos de las mujeres se requiere escuchar sus voces y que éstas se integren al diseño y la prestación de servicios públicos. Para analizar los niveles de cumplimiento de responsabilidades públicas en torno a la garantía de derechos, se tuvieron en cuenta diversas variables. ¿Dónde y de qué forma participan las mujeres? ¿Qué acciones afirmativas se promovieron a favor de sus derechos? ¿Qué derechos son los que se promovieron de forma prioritaria? ¿Qué niveles de empoderamiento se pueden detectar en las mujeres a partir de su participación en estos procesos? ¿Qué mecanismos existen para garantizar el ejercicio de derechos de las mujeres?

Apoyo a la asociatividad de las mujeres, o cómo pasar del yo al nosotras

Las mujeres, en tanto sujetos subalternos y víctimas de modalidades históricas de discriminación, enfrentan dificultades particulares para la construcción de espacios colectivos en los que sus derechos sean la prioridad. Transitar del “yo al nosotras” no es un paso automático, requiere de ejercicios de afirmación y reconocimiento individuales que permitan, desde su diversidad, la identificación de intereses y propósitos comunes, más allá de las demandas relacionadas con sus funciones de madres o cuidadoras de las familias y comunidades. Desde ese lugar, y a través de la toma de conciencia acerca de su situación de subordinación por género, construyen la disposición de impulsar acciones (alianzas, acuerdos, negociaciones) orientadas a transformar la institucionalidad local y nacional. Una precondition para establecer alianzas sólidas con otros actores es la existencia de organizaciones con capacidad de propuesta e incidencia. De otra manera, las acciones pueden ser subsumidas por las demandas comunes a la comunidad general, perdiendo su especificidad.

Las nuevas institucionalidades de género contribuyeron a la conformación de espacios asociativos y a la agrupación de las mujeres, sobre todo de sectores populares, así como también al reconocimiento de las instancias y expresiones organizativas propias en diferentes localidades de ambos países. No obstante, tanto en los estudios de caso, como en el mapeo general de las iniciativas nacionales, se constató que las relaciones entre las organizaciones locales de mujeres y las responsables de los nuevos mecanismos municipales están teñidas de complejidades y desafíos. Se evidenció que

se necesitan mutuamente y que trabajan por objetivos muy cercanos, pero desde distintos caminos, posiciones y roles.

Aunque desde las organizaciones feministas se expresó la intención de que las organizaciones locales sean asumidas como aliadas fundamentales de las Unidades de Género y de las Oficinas Municipales de la Mujer, y sean las principales interesadas en el impulso de políticas públicas y acciones afirmativas, no siempre se logra. También se buscó que las organizaciones reconocieran a las responsables de estas nuevas unidades como “puentes de comunicación” de sus aportes y demandas ante el Concejo Municipal, cuestión que no siempre se alcanza, en tanto que la posición “institucional” de las responsables puede considerarse como un obstáculo más que un facilitador de la relación con el gobierno municipal.

Los programas de formación sobre derechos que promovieron las Oficinas de la Mujer contribuyeron a la asociatividad, pero estas acciones mostraron ser insuficientes para salvar el vacío que deja una cultura política en la que la representatividad femenina es minada constantemente, no sólo por los interlocutores políticos, sino también por ellas mismas, que acostumbradas a refrendar los liderazgos masculinos, retacean su respaldo y reconocimiento a las responsables de las OMM.

En este sentido, entre los casos analizados, se destaca la propuesta de *Cuscatlán* de construir un “Consejo Consultivo de Organizaciones Sociales para la Equidad”. En verdad, debería haberse “espejado” en Consejos Consultivos Municipales. Esta propuesta no se concretó, a pesar de los múltiples esfuerzos realizados por el equipo de coordinación debido, principalmente, a la brecha entre los discursos que reconocen la importancia de la auditoría social y la práctica concreta de funcionarios/as que se resisten a la rendición de cuentas y

que viven como agravio la demanda de información sobre su gestión presupuestaria de gobierno.

La articulación de las organizaciones a nivel nacional o regional también se convirtió en un factor importante para el intercambio de aprendizajes y, sobre todo, para sentirse parte de un movimiento social más amplio que trascienda la dimensión local. Algunas experiencias impulsadas por organizaciones feministas resultaron relevantes en la medida en que promovieron relaciones de horizontalidad y menor dependencia hacia las ONG. De todas maneras, las prácticas de intercambios impulsadas por las Oficinas Municipales de la Mujer constituyeron un elemento catalizador de los procesos a la hora de articular asociaciones y organizaciones de nivel local.

Acceso a la toma de decisiones o cuando la opinión de las mujeres se toma en cuenta

La exclusión de las mujeres en los procesos de toma de decisiones es una constante en las organizaciones sociales, políticas y de los diferentes niveles de gobierno. Es uno de los bastiones en los que se sostiene la subordinación femenina y se legitima mediante la invisibilidad de su aporte histórico a la sociedad. Reconocer esta exclusión como un déficit democrático y tomar conciencia del vínculo que tiene con otras expresiones sexistas en la sociedad, es uno de los primeros pasos en el proceso de empoderamiento individual y colectivo.

Las acciones municipales para garantizar la toma de decisiones se centraron en la creación de escuelas no formales para el fortalecimiento del liderazgo, talleres sobre derechos, actividades para el reconocimiento de la memoria histórica y en la divulgación de herramientas para la auditoría social. A

través de estas acciones se buscó desplegar sus capacidades e incidir en las políticas públicas locales y en la toma de decisiones, consolidando la identidad de ciudadanas con conciencia de género. Es en la dimensión “del poder” en la que se encontraron los principales núcleos de resistencia. Bajo estas consideraciones, la participación de las mujeres en los gobiernos locales continúa siendo un desafío.

Los escollos que ellas enfrentan para acceder a cargos de elección popular residen, en principio, en la dinámica propia de los partidos políticos y sistemas electorales. La deuda de reconocimiento efectivo permanece, a pesar de las instancias de promoción de sus derechos creadas en ámbitos municipales. Las experiencias intermunicipales analizadas ponen en evidencia la persistencia de este vacío aunque muestran también algunos avances, en los que la intervención de las organizaciones de mujeres estuvo presente.

Si bien algunos de los municipios reflejados en la Tabla 2 registraron avances, no se logró satisfacer la demanda de las organizaciones. Por ejemplo, en *Suchitoto* –uno de los municipios salvadoreños en el que el movimiento local de mujeres tiene más trayectoria política y fortaleza asociativa– la demanda de gobierno municipal paritario para las elecciones del 2009 fue desestimada y descalificada por el liderazgo político local, y no logró contar con el respaldo de líderes mujeres del partido gobernante a nivel nacional, aunque éste se posiciona (en el discurso) a favor de una mayor participación política de las mujeres.

En el caso de Honduras, la situación fue similar, para el ejemplo de *la MAMUCA* apenas dos de los cinco municipios alcanzaron la cuota mínima (30% de participación de mujeres en las cooperaciones municipales) establecida para los partidos políticos.

► **Tabla 2.** Mujeres en los gobiernos municipales

Suchitoto	Cojutepeque	San Rafael Cedros	Tenancingo	San Bartolomé Perulapía	Oratorio de Concepción	El Rosario	Santa Cruz Michapa	Resultado: Mujeres sobre total de integrantes de consejos municipales
3/12	5/14	2/12	5/10	3/10	1/8	3/8	1/10	23/84 27 % mujeres 2006-2009
25%	36%	17%	50%	30%	13%	37%	10%	
4/12	8/14	4/12	3/10	5/10	1/8	3/8	1/10	29/84 35 % mujeres 2009-2012
33%	57%	33%	30%	50%	13%	37 %	10%	

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Estrategia Departamental “Construyendo Municipios más equitativos y democráticos en Cuscatlán”

► **Tabla 3.** Mujeres en cooperaciones municipales

Mujeres en las cooperaciones municipales						
Gobierno Munic.	Arizona	Esparta	La Masica	San Francisco	El Porvenir	Total
2006 2010	1/10	3/10	0/10	4/10	2/10	10/50
	10%	30%	0%	40%	20%	20%

Fuente: elaboración propia sobre la base de entrevistas, 2007.

La percepción sobre si se facilitó o no la toma de decisiones por parte de las mujeres es contradictoria, desde los gobiernos se afirmaba la creación de espacios y mecanismos para la participación femenina y la toma de decisiones; sin embargo, las ciudadanas sostienen que no se integraron a ámbitos en los que se deciden cuestiones estratégicas. Las consultas formuladas a ellas no tuvieron carácter vinculante y, en pocas ocasiones, sus opiniones lograron estar presentes a la hora de diseñar proyectos que implicaran inversiones importantes en sus municipios.

El reconocimiento y los mecanismos de participación abiertos a las mujeres suelen ser formales. La buena relación entre organizaciones y gobiernos municipales acaban cuando las mujeres buscan trascender el carácter formal de esta participación y exigen que sus opiniones sean plasmadas en los acuerdos que orientan la gestión pública y, sobre todo, en las partidas presupuestarias.

Ejercicios de derechos, entre certezas y ambivalencias

No siempre son fáciles de distinguir las fronteras entre la declaración formal de derechos y el reconocimiento efectivo para su ejercicio pleno, sobre todo en poblaciones con exclusiones históricas y con poca trayectoria de exigibilidad, como es el caso de mujeres de sectores populares en municipios predominantemente rurales.

Incluir la noción de derechos de las mujeres en los discursos públicos de autoridades municipales es un paso relevante para las organizaciones, ya que reafirma, como plantea Jo Beall, su dignidad como personas. Esta autora propone dos formas de pensar la obligación del Estado en el cumplimiento de su responsabilidad de resguardo de los derechos humanos universales de ciudadanas y ciudadanos (Beall *et. al.*, 2004, en Cos-Montiel, 2006).

- a) De forma progresiva, de acuerdo con lo posible, dadas las limitaciones de recursos y con clara rendición de cuentas de parte de las instancias estatales hacia la sociedad civil.
- b) Respetar los derechos, protegerlos y cumplirlos, siendo responsable de facilitar, suministrar y promoverlos ya sea a nivel estatal o en conjunto con otros actores.

El mayor desafío es que los discursos se traduzcan en compromisos asumidos con sentido de obligatoriedad y garantía por parte de las instituciones. Es aquí donde aparecen las primeras ambivalencias, tanto por la falta de compromisos reales, como por la ausencia de relaciones intergubernamentales, de colaboración eficaz, que permitan asegurar, desde los diferentes niveles de gobierno, la vigencia y garantía de derechos.

El estudio permitió mostrar que en estos trayectos está presente la lucha por la autonomía de las mujeres, y la necesidad de construir una mejor calidad en las interacciones entre sus movimientos, organizaciones y el Estado. Ante las decisiones políticas de los gobiernos locales de promover o, por el contrario, retrasar el cumplimiento de sus responsabilidades respecto a la promoción de sus derechos, no existe un único formato o receta a seguir para el éxito.

Se evidenció también que la adquisición de la autonomía personal es compleja, cada mujer puede ganarla y defenderla en ciertos ámbitos, mientras que en otros puede perderla. Autonomía y ejercicio de derechos logrados en un momento histórico pueden ser perdidos en otro, ya sea a nivel individual o colectivo. Cuando una alcaldía cierra o reorienta un servicio creado para las mujeres, no sólo se pierde el espacio físico o los recursos inmediatos, sino también el territorio simbólico conquistado. Tal es el caso de algunas municipalidades en El Salvador²² y lo ocurrido con la normativa impulsada por la Asociación de Municipios de Honduras que reorientó la dedicación de las Oficinas Municipales de la Mujer a servicios generales para la familia, la niñez y la adolescencia.

Un logro indudable de los últimos años fue el reconocimiento paulatino de los gobiernos municipales respecto de las desigualdades existentes entre mujeres y varones como un asunto de poder y no meramente descriptivo de roles y fun-

22 La municipalidad de San Salvador, capital de la República, fue la primera en elaborar y aprobar su Política de Género y en establecer diferentes mecanismos para los derechos de las mujeres, que en el período de gestión 2009–2012, con el gobierno de ARENA, fueron cerrados o reorientados a servicios dedicados a la familia y la niñez, perdiendo con ello la especificidad lograda en períodos anteriores.

ciones sociales, así como la incorporación en sus discursos de mensajes encaminados a superar esta desigualdad. Este reconocimiento fue establecido en las “Políticas Municipales para la Equidad de Género”,²³ fundamentalmente en los ámbitos de los derechos económicos, sociales y culturales. Se observó, sin embargo, que los derechos sexuales y reproductivos, aunque registrados en el texto, son ignorados.

Las alcaldías, a través de sus oficinas de género, se ocuparon de divulgar el conocimiento de los derechos relacionados con:

- Una vida sin violencia.
- Lo económico.
- La participación política.
- La salud sexual.
- La salud reproductiva.
- La propiedad.

La mayoría de los municipios se concentraron en el derecho a vivir una vida libre de violencia (en el ámbito doméstico), a través de diversas medidas concretas, aunque más relacionadas con la atención de quienes sufrieron violencia que con la sanción social contra el agresor. La violencia sexual fue abordada en dos municipios de El Salvador a través del alerta contra el acoso sexual entre las y los empleados municipales, que derivó en la elaboración de un reglamento para sancio-

23 Las Políticas Municipales para la Equidad de Género han sido desarrolladas como un instrumento normativo e indicativo de acciones fundamentalmente en El Salvador, aunque los intercambios con municipalidades hondureñas también han propiciado que algunas municipalidades de este país elaboren las propias, sobre todo en aquellos casos donde incidieron organizaciones feministas.

nar a quienes, valiéndose de sus puestos, ejercen poder sobre sus subordinadas.

Los derechos económicos, a la propiedad, a la participación política y a la salud sexual, son los que tuvieron menor visualización en los gobiernos municipales. Las prácticas para su divulgación se mantuvieron en la gestión de recursos para proyectos productivos o charlas sobre la reproducción de la vida, sin embargo, hubo una total ausencia de promoción de conocimientos sobre la sexualidad de las mujeres.

Se hizo evidente que los contextos culturales, en los que se desenvuelve la acción de las municipalidades, inciden en el ejercicio de los derechos de las mujeres y, en algunos de los casos ya señalados, contribuyeron a que el impacto de las intervenciones fuera limitado.

Reflexiones finales: actoras sociales y la institucionalización de la equidad de género en la gestión municipal

Si bien constituyeron diversas organizaciones que demandaron políticas sociales, las mujeres fueron tradicionalmente excluidas de la política. La respuesta común de las instituciones públicas tiende a convertirlas en beneficiarias. La pretensión de transformación desde el Estado del orden jerárquico de género establecido inició reformas en las propias instituciones. Así, sus lógicas fueron cuestionadas y poco a poco se pudo comenzar a innovar en los papeles que pueden desempeñar las instancias estatales.

Las actorías de las mujeres y su acción colectiva con relación al Estado se vinculan a la idea de gobernabilidad, que es un concepto asociado “a la calidad de la relación entre Estado

y sociedad, estando estrechamente vinculado al problema de legitimación del sistema político” (Díaz, 2006). Para Artiga (2007) “la gobernabilidad se orienta a la satisfacción de, por lo menos, aquellas demandas que son imprescindibles para hacer viable la convivencia social”. Artiga retoma de Camou (1997)²⁴ la idea de la gobernabilidad como fenómeno multi-dimensional.

La preocupación para que los Estados asuman la responsabilidad de garantizar los derechos de las mujeres y la promoción de relaciones de género más igualitarias tuvo, tanto en Honduras como en El Salvador, un importante empuje a nivel local, lo que incidió progresivamente en la generación de cambios institucionales en los gobiernos municipales. Es interesante destacar que este viraje no obedeció a la idea de que “lo local” fuera un ámbito más propicio para la acción reivindicativa de las mujeres, sino sobre todo a la falta de interlocución real y efectiva entre los gobiernos nacionales y las áreas competentes. Pese a que estas iniciativas buscaron suplir vacíos del nivel nacional, se configuraron como acciones que contribuyeron a desarrollar nuevas dimensiones de la gobernabilidad en lo local.

La fuerza motriz principal, aunque no exclusiva, para estos cambios fueron las organizaciones de mujeres de diferente tipo, especialmente en El Salvador, las cuales, al convertirse en actoras y sujetas políticas, impulsaron la promoción, negociación y creación de la gran mayoría de estos mecanismos municipales. Sin pretender agotar la lista se

24 Antonio Camou (1997) define la gobernabilidad como “un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental” y ha propuesto indicadores para medir la gobernabilidad, que son analizados por Álvaro Artiga.

considera la incidencia de cuatro tipos de actoras y actores principales:

1. Las expresiones organizativas de mujeres a nivel comunal, cantonal, municipal, regional y de carácter nacional en cada país.
2. Las redes, articulaciones e instancias de concertación de los movimientos de mujeres y feministas.
3. Las ONG mixtas y gremiales de gobiernos municipales, que en algunos momentos se vincularon con las expresiones organizativas de mujeres.
4. En Honduras, además de las actoras identificadas, el INAM también desempeñó un importante papel en la promoción de las Oficinas de la Mujer en las alcaldías. Se trasladaron a los municipios las demandas de mejoras en las condiciones de vida de las mujeres que eran imposibles de atender desde el nivel central. Sólo recientemente en El Salvador, el ISDEMU retomó de forma activa la relación con las nuevas Unidades Municipales de la Mujer, a partir de la estrategia de territorialización de la Política Nacional de la Mujer que fue diseñada en la administración iniciada en el 2009.

La “transformación de necesidades en demandas”, y de éstas en propuestas institucionales, generó cambios tanto al interior de los propios movimientos de mujeres que las impulsaron, como en los gobiernos receptores. De la misma manera, se alteraron las formas y modos de relacionarse entre ambas esferas, abriendo campos de tensión y colaboración que no siempre se resolvieron a favor de los derechos de las mujeres.

Si bien las desigualdades de género se integran en los discursos institucionales y políticos, la respuesta municipal

a las demandas concretas de las mujeres se tradujo en políticas y mecanismos institucionales que no lograron superar el aislamiento interno en las alcaldías y el enfoque delegativo hacia estas nuevas institucionalidades para satisfacer todas las demandas femeninas; además de que no cuentan con las herramientas políticas, técnicas y presupuestarias para hacerlo.

Salvo en las experiencias que lograron diversificar mecanismos institucionales al interior de las alcaldías y que contaron con equipos técnicos formados para promover la aplicación de la equidad de género en diferentes dependencias municipales, la respuesta municipal se limitó a acciones puntuales.

Las incursiones de las organizaciones de mujeres en la institucionalidad local, por lo general, estuvieron ajenas y al margen de los debates y procesos vinculados a la descentralización del Estado impulsada desde los gobiernos centrales. Salvo en aquellos casos donde fueron percibidos como amenazas de privatización de servicios públicos y pérdida de derechos, tal es el caso de la descentralización de los sistemas de agua que generó fuertes movilizaciones de oposición.

Esta distancia podría ser salvada, en la medida en que los procesos de incidencia de las organizaciones den seguimiento al cumplimiento de los cambios logrados en la ley que regula la vida de las municipalidades. En el caso de El Salvador, para resolver el problema, el gobierno central debería impulsar procesos de descentralización y reordenamiento territorial, orientados al fortalecimiento de procesos de desarrollo local.

La inclusión de los intereses y derechos de las mujeres en la agenda de trabajo de los gobiernos municipales, contribuyó a la gobernabilidad democrática en el ámbito local, no sólo porque ello impacta en la respuesta a las demandas, sino

también porque alude a un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y las organizaciones sociales.

La construcción de políticas de género a nivel local, los presupuestos, mecanismos y unidades especializadas, son aún muy débiles. Sin embargo, en la medida en que se desarrollan en los territorios aspectos de las políticas nacionales de equidad, aun sin el apoyo del nivel central, resultan expresiones de autonomía descentralizadoras “de hecho”. Para consolidarse, estas iniciativas necesitan encontrar otras similares en su propio país y región.

Desafíos: complementariedades y sinergias para el avance de la equidad de género y derechos de las mujeres en el nivel local y nacional

La existencia de espacios de participación ciudadana claramente definidos en el municipio promueve la participación de las mujeres, espacio ocupado para hacer oír sus propuestas y controlar la gestión local. Para avanzar en este proceso de lucha por el reconocimiento de sus derechos, las mujeres debieron establecer y desarrollar vínculos con las organizaciones locales, así como con el tejido asociativo y reivindicativo de las organizaciones y los movimientos sociales de mujeres y feministas que actúan a nivel nacional. Fortalecer estos vínculos desde una perspectiva descentralizada y no jerárquica al interior del propio movimiento, permitiría desencadenar el potencial transformador de las organizaciones de mujeres y sus autorías, con un fuerte arraigo territorial.

Es determinante que las integrantes de los grupos locales de mujeres sean formadas en el conocimiento de sus derechos y en las causas de la discriminación de género, para

lograr que sus aportes se focalicen en los espacios de participación ciudadana, en la demanda de una agenda municipal centrada en sus necesidades e intereses, así como en la disminución de las brechas de desigualdades de género existentes.

No obstante, es importante también tener en cuenta las diferencias y particularidades de las mujeres, derivadas de sus condiciones concretas de vida y de sus contextos diversos, que influyen, a su vez, en el surgimiento de nuevos intereses. Esto apuntaría a que las acciones reivindicativas hacia los gobiernos municipales puedan estar orientadas tanto a lograr las transformaciones del ordenamiento social de género, como a solventar las necesidades e intereses concretos. Siguiendo a Maxine Molyneux, “lo importante es poner en práctica una política feminista que también promueva un proyecto más amplio de democracia y justicia social”, que por supuesto embandera los intereses de las mujeres que cuestionan su subordinación y exclusión por el solo hecho de ser mujeres.

En términos prácticos, escasean los referentes de experiencias de promoción de la equidad de género en diferentes ámbitos de la gestión municipal o de organismos nacionales que sirvan de referencia al impulso de los procesos de aplicación de políticas públicas sobre este tema en las municipalidades de la región. Este vacío coloca las demandas de las organizaciones de mujeres ante el reto de convertirse, en muchos casos, en las impulsoras de los mismos procesos que demandan.

De igual manera, los pocos espacios de formación de autoridades y personal técnico de las alcaldías para la aplicación de una gestión municipal con equidad de género, obligaron a las mismas organizaciones a diseñar y desarrollar cursos de gestión pública municipal y equidad de género. Estos procesos, sin duda, ayudaron a despejar el camino, pero su

ampliación y profundización requiere que estas experiencias sean retomadas por instancias públicas del nivel nacional, responsables del fortalecimiento institucional de las municipalidades.

Las posibilidades de diálogo entre las organizaciones de mujeres y el Estado para vincular los procesos orientados a la descentralización con el diseño de políticas públicas que promuevan los derechos de las mujeres, así como el ejercicio de la rendición de cuentas, se encuentran condicionadas por los escenarios políticos concretos de cada país y región. Se trata de escenarios por lo general inestables y en permanente tensión de intereses, tanto a nivel local como nacional.

El Salvador y Honduras son Estados altamente centralizados, con un profundo déficit democrático y una institucionalidad sumamente frágil y sin capacidad de respuesta a los reclamos ciudadanos. En este escenario los grupos subalternos y con vivencias de mayor exclusión socio-política –como las mujeres– intentan canalizar sus exigencias concentrándose en varias etapas. En principio, se centran en el cambio de reglas y procedimientos, contribuyendo a la construcción de andamiajes institucionales que les permitan posteriormente establecer interlocución con las instancias públicas para canalizar demandas de cambios más sustantivos. Ésta es una manera también de abrir espacio a procesos de gobernabilidad democrática local.

El mayor desafío es resignificar las experiencias de las actrices sociales, arraigadas en lo local pero sin abandonar la mirada sobre los países y la región, aprovechando los espacios y oportunidades que los escenarios locales y nacionales presentan, para que el impulso de los procesos de descentralización no estén enfocados en meros instrumentos para la reducción del tamaño y los gastos del Estado, sino que se

conviertan en herramientas al servicio de la gobernabilidad democrática y de las transformaciones sociales en las que, la disminución de las desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales entre mujeres y varones, sean una prioridad.

Glosario

Siglas	Significado
ADESCOS	Asociación de Desarrollo Comunal.
AMS	Asociación de Mujeres Salvadoreñas.
AMHON	Asociaciones Nacionales de Municipios de Honduras.
ANAMMH	Asociación Nacional de Mujeres Municipalistas de Honduras.
ANDRYASAS	Asociación Nacional de Regidoras, Síndicas y Alcaldesas de El Salvador.
ASIGOLFO	Asociación Intermunicipal del Golfo de Fonseca.
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista.
CEM-H	Centro de Estudios de la Mujer en Honduras.
CD	Cambio Democrático.
CDM	Centro de Derechos de la Mujer.
COMURES	Cooperación de Municipalidades de la República de El Salvador.
DIGNAS	Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida.
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza.
FDR	Frente Democrático Revolucionario.
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo, El Salvador.
GTZ	Cooperación Técnica Alemana.
IDH	Índice de Desarrollo Humano.
IDG	Índice de Desarrollo Humano relativo al Género.
INSTRAW	Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer.

Siglas	Significado
IPG	Índice de Desarrollo Humano y de Potenciación de Género.
INAM	Instituto Nacional de la Mujer.
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer.
MAMUCA	Asociación Regional de Pequeñas Municipalidades.
NNUU	Organización de Naciones Unidas.
OEA.	Organización de los Estados Americanos.
OMM	Oficina Municipal de la Mujer.
ORMUSA	Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz.
PAN	Partido de Acción Nacional.
PCN	Partido de Conciliación Nacional.
PDC	Partido Demócrata Cristiano.
PMEG	Políticas Municipales de Equidad y Género.
PNL	Partido Nacional Liberal.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PEG	Políticas de Equidad de Género.
PIB	Producto Interno Bruto.
PIO	Planes de Igualdad de Oportunidades.
PNM	Política Nacional de la Mujer.
UG	Unidad de Género.
UIM	Unión Iberoamericana de Municipalistas.
UMEG	Unidades Municipales para la Equidad de Género.

Bibliografía

- Acevedo, J. Mejía, S. y Matamoros, A. (2004) *Construyendo ciudadanía: Los presupuestos locales, un espacio que garantiza la efectividad de la participación ciudadana*, San José: Fundación Arias.
- AMHON (2002) *Guía de trabajo para Mancomunidades en Honduras*. Tegucigalpa: AMHON PRODEMION.
- ANAMMH (2007) *Plan Estratégico de la ANAMMH (2007-2014)*, Tegucigalpa.
- ANDRYSAS (2006) Memoria del VII Congreso Nacional de ANDRYSAS *Retos y Desafíos de Inclusión de las Mujeres como Agentes de Cambio en los Gobiernos Municipales*. San Salvador, El Salvador.
- ANDRYSAS (2007) *Proyecto de reformas al Decreto 417 que contiene el Código Electoral con sus reformas*.
- Arocena, J. (2001) *Desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Santillana.
- Artiga, A. (2007) *Gobernabilidad y democracia en El Salvador*. El Salvador: ECA Editores y PNUD.
- Beall, J. (2006) *Descentralización, derechos de las mujeres y desarrollo*. Documento preparado para Taller Global sobre Descentralización y Derechos de las Mujeres, Organizado por IDRC, Buenos Aires, Argentina.
- Beall, J. *et. al.*, (2004) en Cos-Montiel, (2006) *Desarrollo de una agenda de investigación sobre la descentralización y los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe*. Documento conceptual para el concurso 2005 de investigaciones de la unidad de género del IDRC.

- Centro de Derechos de las Mujeres (2002-2004). *Memorias de trabajo de sensibilización con autoridades municipales y judiciales*. Tegucigalpa.
- Díaz, M. (Coord) (2006) *Diagnóstico en gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en el ámbito local: Centroamérica*. República Dominicana: INSTRAW.
- Díaz, M. (2008) Líder comunitaria Cocosica, 4 de marzo. Cocosica, Concepción Batres, Usulután, El Salvador.
- Díaz, M. V. y M. E. Méndez, (2007) *Sistematización Participación Ciudadana de las Mujeres Jóvenes en el Municipio de Nacaome: Logros y Desafíos*. Tegucigalpa: CEM-H.
- ECA, Estudios Centroamericanos (2002) “El bloque empresarial hegemónico salvadoreño”, en *Número monográfico*. Año LVII. El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- ECA, Estudios Centroamericanos (2003) “Descentralización del Estado y desarrollo local en El Salvador”, en *Número monográfico*, Año LVIII. El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Flores Fonseca, M. A. (2005) *Migración Interna Intermunicipal de Honduras*. Tegucigalpa: IIES-UNAH.
- Herrera M. y Landa A. (2005) *Municipalismo y Equidad de Género, Políticas Municipales para la ED, experiencias de Cojutepeque, San Rafael Cedros, Suchitoto y Tenancingo, Departamento de Cuscatlán*. El Salvador.
- Herrera, M. y A. Landa, (2004) *Sistematización de las experiencias de las oficinas municipales de la Mujer y otras iniciativas locales en Honduras*. Honduras: INAM- OTC.

Informes Narrativos Proyectos *Construyendo Municipios más Equitativos y Democráticos*. Fase I, II, III.

Instituto Nacional de la Mujer, INAM (2003) *Proyecto: Fortalecimiento de la participación de la mujer en el desarrollo local en el marco del PRODEL, documento borrador*. Tegucigalpa, Honduras.

Jager Contreras, M. (2005) *Aportes a la Democracia desde lo Local: política de y poder entre mujeres*. Honduras: ANA-MMH.

La Prensa (31 de julio, 2008), “Potrerillos y Las Vegas, entre los mejores”.

Lagarde y de los Ríos, M. (2003) *Los Cautiverios de las Mujeres: Madresposas, Monjas, Putas, Presas y Locas*. México: Universidad Autónoma de México.

Massolo, A. (2003) “Políticas públicas locales de equidad de género. Una Innovación de la gestión municipal.”, en Barrera Bassols, D. y Massolo A. (comp). *El Municipio, un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*. México: Instituto Nacional de las Mujeres

Méndez, M. E. y Montesdeoca E. A. (2001) *Percepción e interacción: Una primera aproximación al análisis de las experiencias de las políticas públicas hacia la equidad de género en Honduras*. Tegucigalpa: CEM-H.

Méndez, M. E. y Montesdeoca E. A. (2003) *La Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en Honduras: luces, sombras y desafíos*. Tegucigalpa: PNUD.

Méndez, M. E. y otras (2004). *Mujeres autoridades y funcionarias, perfil socio demográfico y experiencias de participación*. Tegucigalpa: CEM-H.

Minero, A. M. (2007) "Política Nacional de la Mujer" Seminario debate político conceptual sobre *Gobernabilidad Democrática, Descentralización y Derechos de las Mujeres*, San Salvador: FUNDE-FLACSO.

Molyneux, M. (1998) *Movimientos de mujeres en América Latina. Estudio teórico comparado*. Madrid: Colección Femenismos, Ediciones Cátedra.

PNUD (2006) *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*, Madrid: Mundi Prensa.

PNUD (2005). *Informe 262: Indicadores municipales sobre desarrollo humano y objetivos de desarrollo del milenio*, San Salvador.

PNUD (2003): *Informe Sobre Desarrollo Humano, Honduras 2003*. San José, Costa Rica.

Valdéz, A y Provoste, P. (2000): *Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres: sistematización de experiencias innovadoras. Informe final*. Documento de trabajo. Santiago de Chile.

Paginas web:

CEM-H (2008), [en línea]: www.cemh.org.hn/programas.htm

Centro de Derechos de la Mujer (CDM)

<http://www.derechosdelamujer.org/html/quienes.html>

Colectiva de Mujeres Hondureñas, [en línea]:

<http://www.codemuh.org>

Descentralización de la salud e igualdad de género en Paraguay¹

Patricio Dobrée y Clyde Soto

Introducción: la investigación en un contexto de cambios

Este artículo ofrece un análisis del proceso de descentralización de la salud en el Paraguay entre 1996 y 2008. Se destacan su lógica, los aportes y la significación que tuvo ese proceso para la igualdad de género; se consideran, por otra parte, la situación, necesidades, intereses y derechos de las mujeres. El período estudiado constituye la base sobre la cual se asientan los desarrollos posteriores en materia de política de descentralización de la salud.

Asimismo, se comparan aquí los principales hallazgos y recomendaciones con los desafíos actuales que Paraguay enfrenta respecto de la descentralización de la salud y la igualdad de género.

Este trabajo se basa en la investigación “La descentralización de la salud en Paraguay: ¿un aporte para la igualdad de

1 Centro de Documentación y Estudios (CDE), Paraguay. 2010.

género?”, realizada por un equipo de investigación coordinado por Patricio Dobrée y Clyde Soto e integrado por Edgar Giménez, Lilian Soto, Raquel Escobar, Esperanza Martínez, Desirée Masi y Diana Rodríguez (CDE-Paraguay).

El contexto inicial

Para comprender el escenario político de Paraguay es imprescindible revisar las huellas que dejaron los 35 años de dictadura. Entre 1954 y 1989, el país vivió bajo un gobierno militar de carácter autoritario, sostenido por la Asociación Nacional Republicana (ANR) o Partido Colorado, con serias limitaciones a las libertades públicas y graves violaciones a los derechos humanos. La transición política iniciada en febrero de 1989, fue producto de un autogolpe de Estado cívico-militar liderado por el propio Partido Colorado, que derrocó a la dictadura y continuó gobernando durante 20 años más, hasta 2008.

En ese período, la sociedad recorrió un accidentado proceso de democratización con relevantes modificaciones en el plano normativo: reforma constitucional, reingeniería institucional del Estado y reconocimiento del *corpus* de instrumentos internacionales de derechos humanos. Este proceso incluyó la elaboración de políticas y programas tendientes a garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres y la creación de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República como instancia rectora de las políticas del Estado con respecto a la igualdad de género. Las organizaciones sociales y feministas cumplieron un rol preponderante en el desarrollo de estas nuevas institucionalidades.

El proceso de descentralización se inició en la década de 1990, en el marco de propuestas más amplias de democra-

tización, reestructuración del Estado y fortalecimiento de los gobiernos subnacionales –departamentos y municipios– mediante la transferencia de algunas funciones, responsabilidades, competencias y recursos. Hasta ese momento, Paraguay era uno de los países más centralizados de la región, con un Estado que ejercía el poder de manera vertical desde Asunción, la ciudad capital. Las instituciones públicas se caracterizaron, además, por contar con estructuras ineficientes para responder a las demandas ciudadanas, sostenidas por pautas de “reparto” clientelares y por altos niveles de corrupción.

Este rasgo de la vida política paraguaya comenzó a revertirse a partir de 1991, cuando por primera vez la ciudadanía pudo elegir por voto popular a intendentes e intendentas, gracias a una de las modificaciones establecidas en el nuevo Código Electoral. No obstante, la expresión fundacional de la descentralización se dio con la reforma constitucional de 1992. Con ello, se crearon los gobiernos departamentales y se profundizó la autonomía municipal, tanto en términos políticos –con la elección directa de autoridades y la asignación de atribuciones específicas a los gobiernos municipales– como económicos a través de la asignación de importantes fuentes de recursos.

Para acompañar a estas reformas, algunas carteras sectoriales también iniciaron procesos de transferencia de responsabilidades en la gestión. Una de estas experiencias, tal vez la más exitosa, tuvo lugar en el ámbito de la provisión de servicios de salud.

La descentralización de la salud

El sector de la salud fue uno de los que más se expandió hacia los gobiernos locales. Se combinaron las crecientes de-

mandas de una población en permanente aumento, con el interés de algunos gobiernos municipales, que vieron en la descentralización de los servicios públicos de salud una oportunidad para hacer frente a esas demandas. Del otro lado, a la voluntad política del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) se sumó la exigencia y condicionalidad de las agencias internacionales de cooperación para profundizar las reformas descentralizadoras del sector.² Por cierto, a partir de su implementación, los servicios de salud descentralizados sufrieron una suerte de privatización, debido a que comenzaron a cobrar aranceles por las prestaciones.

Durante los primeros años de la transición, entre 1989 y 1995, el MSPBS inició una reforma de desconcentración administrativa, concediendo gradualmente mayor autonomía de gestión a los hospitales generales y especializados, así como a las denominadas regiones sanitarias. Esta estrategia otorgó a las divisiones administrativas, por primera vez, la posibilidad de elaborar sus anteproyectos de presupuesto, programar localmente las acciones en salud y gestionar algunos de sus recursos. En 1995, se crearon algunas nuevas instituciones, como el Consejo Regional de Salud y los Consejos Locales de Salud en el departamento Central, entre otras. En 1996, la descentralización adquirió un estatus legal³ en el Sistema

2 El proceso de descentralización de la salud en Paraguay contó con diversos apoyos, entre los que resaltan los brindados por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Una organización no gubernamental nacional, el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), con apoyo de USAID, impulsó y acompañó de manera decidida la generación de los primeros acuerdos de descentralización en el país, así como su posterior expansión y búsqueda de fortalecimiento.

3 Se sanciona la Ley 1.032/96.

Nacional de Salud, trabajando con un énfasis particular en la participación social.

Los Consejos Locales de Salud (CLS) fueron concebidos como instancias de gestión pública en salud, con participación de la sociedad civil, a las que se facultó para promover alianzas interinstitucionales, gestionar recursos y orientar acciones conjuntamente con las autoridades del establecimiento de salud y del municipio. De acuerdo con el marco legal, a estos espacios se integraban representantes de organizaciones sociales e instituciones sectoriales, con una mesa directiva conformada por un/a presidente/a,⁴ un/a vicepresidente/a y tres miembros electos.

Estas disposiciones muestran que los CLS fueron ideados como espacios de articulación entre todas las instancias responsables e interesadas en los temas relativos a la salud de la comunidad. Sin embargo, la idea de participación fue incluida sin mayores precisiones, ni mecanismos formales que facilitaran la inclusión (y sustentabilidad) de sectores históricamente excluidos, como fue el caso de las mujeres.

Una vez sancionada y reglamentada la ley, se hizo evidente que la descentralización sanitaria⁵ debía abarcar más que la

4 Los acuerdos de descentralización establecían que la presidencia de los CLS sería ejercida por un/a representante de la Dirección de Higiene y Salubridad de la Municipalidad. No obstante, dicha instancia no siempre formaba parte del organigrama de las municipalidades o sus atribuciones eran muy limitadas. En consecuencia, la mayoría de las veces era el intendente/a quien asumía efectivamente la presidencia de la mesa directiva del CLS.

5 A partir de la sanción de la Ley 1032/96, se suscribieron 23 acuerdos de descentralización entre 1997 y 1998, de los cuales se renovaron 17 en el año 1999. Este período tuvo resultados bastante limitados, debido a que sólo 10 municipios lograron sostener este tipo de gestión. Entre 2004 y 2005, luego de una fase de discontinuidad marcada por el desinterés del gobierno central, volvieron a firmarse nuevos acuerdos de descentraliza-

mera desconcentración de activos. El verdadero objetivo era avanzar en la transferencia de poder de decisión sobre todos los recursos (financieros, humanos y simbólicos) generados a nivel territorial y por los CLS, para diseñar e implementar planes de salud locales, lo cual equivaldría a una relativa municipalización de la salud.

El andamiaje legal permitió la firma de acuerdos de descentralización que, básicamente, crearon las condiciones para:

1. Articular las acciones de las municipalidades, los establecimientos de salud y los CLS en el ámbito de la salud;
2. administrar localmente recursos propios derivados del cobro de aranceles;
3. diseñar y ejecutar planes locales de salud;
4. incorporar nuevos servicios, contratar personal, adquirir equipamiento y cubrir otras necesidades según los requerimientos de la comunidad.

Según sus principales impulsores, el proceso fue iniciado como una reacción frente a las enormes dificultades que padecían los establecimientos sanitarios locales para ofrecer respuestas ágiles a las demandas de la población en la obtención de los insumos necesarios para cumplir con sus objetivos. Es posible afirmar que los supuestos conceptuales que determinaron la formulación de la política de descentralización

ción que comprometieron a 32 municipios. Durante esta etapa, autoridades locales y representantes de ONG y agencias internacionales ligadas al proceso buscaron y lograron incidir en la modificación de disposiciones legales que impedían a los CLS administrar sus propios recursos, aunque de facto estas entidades ya lo venían haciendo. Ello permitió la continuidad de la política de descentralización en el sector de la salud, y para junio de 2008 se encontraban vigentes 43 de estos acuerdos en 9 departamentos de los 17 existentes en el país.

sanitaria en el Paraguay, al menos en el plano discursivo, asumían la capacidad de mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios de salud a través de la transferencia a los espacios locales de las competencias y recursos necesarios. Igualmente, es importante señalar que el modelo se desarrolló en el supuesto de que la población sería capaz de afrontar el gasto en salud. Para las personas que no pudieran hacerlo, se ofrecieron exoneraciones financiadas con los recursos obtenidos localmente.

Sin embargo, según el punto de vista de los actores el significado asignado a la descentralización tuvo distintos matices. Por un lado desde el Estado central se interpretó que la transferencia de nuevas responsabilidades a los espacios locales podría ser una forma de descomprimir las tensiones que ocasionaba su incapacidad para ofrecer respuestas más satisfactorias a las demandas de salud; además de ser visto por actores políticos y estatales como un mecanismo para ganar poder político en algunos municipios. Por otra parte, los actores locales consideraron que asumir estas nuevas funciones, y fundamentalmente retener los fondos obtenidos por el cobro de aranceles, les permitiría hacer un uso más eficiente de los recursos, sorteando la burocracia del aparato central.

Así, se modificaron algunas reglas de juego al abrir nuevos espacios de decisión, y se promovió –aunque con limitaciones– la participación ciudadana. Sin embargo, nunca se puso en discusión el hecho de que los servicios de salud fueran sustentados con los aportes de sus usuarios y usuarias, así como tampoco se contempló la posibilidad –como se verá a continuación– de que este tipo de política pública pudiera servir para promover la ciudadanía de las mujeres.

Un proceso con limitada inclusión de las mujeres y sus derechos

La descentralización de la salud no incluyó la igualdad de género entre sus objetivos explícitos y, por lo tanto, los resultados en este sentido fueron limitados, aun cuando de manera puntual se puedan señalar algunos avances, principalmente en algunos servicios específicos.⁶

Las innovaciones abiertas por la descentralización sanitaria brindaron buenas oportunidades para los derechos de las mujeres, no obstante el escaso aprovechamiento se debió a múltiples factores: uno de los principales fue el carácter sesgado que se dio al concepto de salud de la mujer. De los documentos revisados y testimonios recogidos se infiere que no hubo una determinación explícita de vincular la política de descentralización con los derechos de las mujeres a la salud. Como se señaló, varios de los establecimientos de salud descentralizados, ya sea por influencia de organizaciones no gubernamentales que apoyaron el proceso o por indicaciones del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), incorporaron líneas de acción relacionadas con la salud sexual y reproductiva dentro de sus planes locales. Ello encuentra su justificación en los indicadores de mortalidad materno-infantil y en los crecientes índices de enfermedades de transmisión sexual entre las mujeres, aunque no agota la totalidad de los problemas sociosanitarios que impiden el bienestar de las mujeres.

6 Además de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, creada en 1993, se implementaron secretarías similares en los gobiernos departamentales y municipales desde la década de 1990 en adelante, aunque sujetas a inestabilidad y, con excepciones, a serias limitaciones en la capacidad de gestión.

Un segundo factor fue la escasa presencia que tuvo en todas las fases del proceso la perspectiva de las propias mujeres. Aunque la participación comunitaria fue uno de los componentes más difundidos de la política de descentralización, ésta tuvo numerosos sesgos y no superó el carácter instrumental. Por otro lado, pudo constatarse la distancia entre los universos culturales dominantes en los prestadores y las mujeres de las comunidades, que derivó en una disociación entre las necesidades sentidas y vividas, y las posibilidades de respuesta desde los servicios públicos. Aun cuando el proceso de descentralización pudiera haber acercado las decisiones relacionadas con la atención de la salud a los espacios comunitarios, la escasa consideración de los factores culturales también incidió en los resultados obtenidos.

Por último, es necesario señalar diversas limitaciones del mismo modelo de política de salud vigente y vincularlas con el peso de las culturas institucionales. Uno de los principales problemas identificados en el sector fue la desproporción entre el gasto público y el privado, lo cual afectaba de manera particular a las mujeres, sobre todo a las más pobres y de zonas rurales. El hecho de que el acceso al sistema público estuviera mediado por el pago de aranceles constituía una de las barreras fundamentales para la atención. A este impedimento para garantizar el derecho a la salud se sumaron otros problemas, como la concentración de recursos en la capital del país, el desabastecimiento crónico de insumos, la falta de infraestructura y equipamiento, y el sesgo asistencialista y clientelar adoptado en la práctica médica.

La investigación permitió reconocer varias situaciones de desarticulación, desencuentros y oportunidades desaprovechadas, que pusieron en evidencia la dificultad para establecer una vinculación más inmediata entre el aumento del

poder local para tomar decisiones en el campo de la salud y el ejercicio de los derechos de las mujeres.

Los cambios en el contexto

El nuevo gobierno que asumió en 2008, representó un momento de inflexión en la vida política del Paraguay. Luego de más de 60 años de gobierno de un solo partido, se produjo una alternancia política. Fue la primera vez en la historia política del país que un presidente de un signo político entregaba el poder a otro de distinta línea, por vía de un proceso electoral. Si bien la transición iniciada en 1989 dio lugar a la apertura democrática, la continuidad del gobierno colorado arrastró parte de la pesada herencia autoritaria. Este hecho colocó la descentralización de la salud en una nueva situación y frente a perspectivas diferentes. Como se señaló anteriormente, la investigación que aquí se presenta fue concebida y desarrollada poco antes de iniciarse este período de suma relevancia para la historia reciente del Paraguay.

Con las transformaciones ocurridas en el escenario político, la descentralización de los servicios de salud experimentó un giro significativo en cuanto a la definición del modelo. Este cambio coincidió con el enfoque programático impulsado por la nueva administración del MSPBS con sus “Políticas públicas de calidad de vida y salud *con equidad del Paraguay*” (Alianza Patriótica para el Cambio, 2008). Estas políticas tuvieron como principios rectores la universalidad, la integralidad, la equidad y la participación. En el marco de estos lineamientos, una de las principales medidas adoptadas fue la declaración de la progresiva gratuidad de los servicios de salud. El modelo de descentralización sanitaria dejó de sustentarse en el cobro de aranceles a la población y pasó a

sostenerse a través de la transferencia de recursos públicos desde la administración central hacia los espacios locales.

Esta medida ha sido un avance fundamental para garantizar el ejercicio del derecho a la salud de las mujeres, sobre todo al considerar que ellas son las principales usuarias de los servicios.⁷ Sin embargo, pese al interés manifestado por el gobierno actual de integrar una perspectiva de igualdad de género en los programas y servicios públicos de salud, lleva tiempo desmontar prácticas y matrices culturales arraigadas en las instituciones. Tampoco se cuenta con presupuestos específicos para encarar esta tarea, por lo que queda en manos de personas que comparten estas funciones con otras tareas que se superponen.

La declaración del carácter gratuito de los servicios de salud pública, al igual que las medidas complementarias como la identificación de territorios sociales o el fortalecimiento de las redes de atención primaria a la salud, demuestra la voluntad de las actuales autoridades sanitarias para encaminar acciones orientadas a la reducción de las desigualdades, entre ellas las de género. Sin embargo, aún no es posible dimensionar la capacidad ni el alcance que tendrá esta gestión para lograr una transformación real y profunda sobre aquellas condiciones estructurales que dieron origen, y todavía sostienen, a una de las sociedades más pobres y con mayores niveles de inequidad en la región.

Tampoco resulta fácil anticipar la agudización de tensiones entre los diversos actores que actualmente intervienen en

7 No obstante, como es sabido, la plena vigencia de estos derechos apunta a un marco mucho más amplio, y se relaciona también con la igualdad de género en aspectos fundamentales como la distribución de los recursos, la capacidad de decidir con autonomía sobre la vida sexual y reproductiva o la participación en los procesos de desarrollo comunitario.

la arena política del Paraguay. Al respecto, los enfrentamientos entre los Poderes Ejecutivos y Legislativos al igual que entre los mismos sectores que integran la alianza gobernante, significan un impedimento importante a las iniciativas para llevar adelante un proceso de cambios sistémicos. Al mismo tiempo, resulta evidente que la administración pública está planteando políticas públicas con un enfoque en los derechos humanos, aun cuando existen numerosos obstáculos de carácter político, institucional y presupuestario que dificultan los avances. Son evidentes también los esfuerzos en la modernización de la Ley Orgánica Municipal (vigente desde 1987) que dota de más autonomía a las municipalidades al asignarles un importante rol en materia de salud, higiene y salubridad.⁸ Obliga, asimismo, al gobierno central a hacer más efectivo y evidente el proceso de descentralización. Introduce explícitamente la obligación de integrar el enfoque de igualdad de oportunidades y de equidad de género en los planes de salud municipales.

En el contexto actual, convergen entre la voluntad política referida a la descentralización efectiva de la salud y la

8 Específicamente, el inciso 7 del artículo 12 de la mencionada ley les atribuye las siguientes funciones:

- la elaboración de planes de salud conforme a las necesidades de la población del municipio, teniendo en cuenta el enfoque de igualdad de oportunidades, de equidad de género, de no discriminación y de diversidad étnica;
- la elaboración e implementación de planes especiales de salud reproductiva, planificación familiar, salud sexual y salud materno-infantil para la población de escasos recursos;
- la organización y coordinación de los Consejos Locales de Salud;
- la participación en la formulación de la estrategia nacional, regional y local de salud, y en la fiscalización, monitoreo y evaluación del Plan Nacional de Salud, a través de los Consejos Locales de Salud y de los Comités Ejecutivos Locales;
- la prestación de servicios de salud.

inversión de los recursos estatales en torno al objetivo de la universalización del acceso que se expresa, reiteramos, en la decisión de sostener la progresiva gratuidad de los servicios. No obstante, sobrevuela la pregunta sobre la posibilidad y la capacidad de sustentabilidad de esta política pública, pese a los vaivenes políticos.⁹

La investigación: descentralización de la salud en el Paraguay y enfoque de género

Las reformas del sector salud apuntan a mejorar el bienestar de la población. En este proceso no sólo intervienen aspectos relacionados con los servicios de atención y provisión de medicamentos, sino también factores vinculados a otros sistemas y con la población misma. Las políticas de salud, los programas y servicios pueden influir sólo parcialmente en la modificación de las condiciones de bienestar de la población.

9 Finalmente, la investigación fue realizada durante un período caracterizado por importantes cambios en las biografías profesionales y políticas de las personas que integraron el equipo de investigación. Desde paradigmas epistemológicos que postulan una necesaria separación entre sujeto y objeto de la investigación, no es común relevar este tipo de datos al momento de presentar sus resultados, ya que se parte del supuesto de que los asuntos pertenecientes a la esfera más personal del observador o la observadora no deberían interferir en su lectura de la realidad. El hecho de que la mayoría de estas personas ahora ocupe altos cargos en el gobierno ofrece una perspectiva novedosa desde la cual se pueden leer los resultados del estudio. Su nuevo rol en la función pública permite formular nuevas preguntas basadas en los hallazgos de esta investigación en torno a la factibilidad de desarrollar perspectivas de acción pública más favorables a los derechos de las mujeres. También es posible formular nuevas preguntas sobre las dificultades y contradicciones surgidas al fragor de la gestión cotidiana, y buscar respuestas basadas en una experiencia de primera mano en la alta gestión de las políticas de salud.

Existen otros factores, entendidos como *determinantes* sociales, económicos, ambientales y biológicos, que actúan sobre aspectos que definen el estado de salud de las personas y de una población. Entre ellos se destacan, la pobreza, las desigualdades y discriminaciones de género y generacionales, y otros factores sociales y culturales.

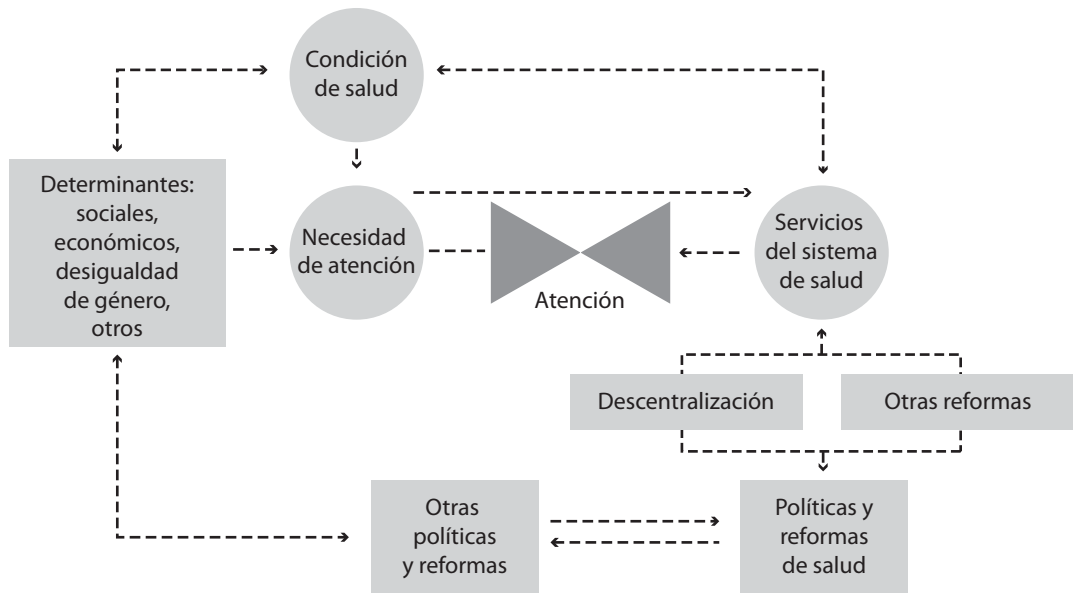
De manera simplificada esta interacción es comprendida según el esquema descrito en el gráfico 1.

A partir de una condición de salud caracterizada, en gran medida, por factores determinantes, los sistemas de salud buscan incrementar el bienestar de la población mediante acciones de promoción, prevención y rehabilitación de las personas, dando respuesta a las *necesidades de atención*. De esta interacción surgen, de manera continua, necesidades que pueden originar, o no, un proceso que ponga en contacto a las personas con los servicios que ofrece el sistema de salud.

Entre una necesidad de atención y el consumo efectivo de servicios intervienen, a su vez, factores que dependen tanto de los servicios como de la población. De esta compleja interacción resulta que no todas las personas que: a) requieren atención, la buscan; b) que buscan atención, la obtienen, y c) que acceden a la atención consiguen los resultados esperados.

Para describir y analizar estos aspectos se desarrollaron modelos conceptuales y metodológicos destinados a revisar la *utilización, accesibilidad y calidad* de los servicios de salud. Como las características de la población son difíciles de modificar y dependen, en gran medida, de condiciones que se encuentran por fuera del sistema de salud, las reformas del sector buscan, en principio, modificar las características de los servicios y, a partir de ello, las cuestiones vinculadas a su desempeño. En un marco de reformas posibles, la des-

► **Gráfico 1.** La interacción entre las necesidades de atención y la respuesta social organizada.



Fuente: elaboración propia.

centralización de los servicios de salud persigue estos mismos objetivos a partir de la búsqueda de un incremento en la eficiencia, la sostenibilidad financiera y la democratización del sistema.

Salud desde un enfoque de género

La perspectiva de género constituye una herramienta teórica útil para comprender las relaciones entre los sexos y la situación subordinada de las mujeres, como resultado de las construcciones socioculturales de cada sociedad en particular.

Básicamente, este enfoque sostiene que algunos símbolos, ideas, estereotipos y valores sobre el hombre y la mujer, al igual que las diferentes conductas, actividades y funciones sociales asociadas a uno y otra, son elementos aprendidos en contextos culturales específicos, antes que factores naturalmente determinados. Por ello, deben ser entendidos como construcciones sociales con una historicidad específica y no como datos esenciales y cerrados.

Ahora bien, las relaciones construidas entre hombres y mujeres no se han producido en un plano de igualdad, se dan fundamentalmente en sociedades caracterizadas por la cultura patriarcal, en las que los hombres ocupan un lugar privilegiado. En tal sentido, las capacidades legales, sociales y políticas para movilizar y gestionar todo tipo de recursos no son las mismas para ambos géneros. Por lo general, las mujeres son relegadas a un rol de subordinación que les impide disfrutar de los mismos bienes, oportunidades y recursos a los que acceden los hombres. Por otra parte, estas representaciones sesgadas también se han objetivado en discursos, ritos, costumbres y hasta en normas legales e instituciones que, de diferentes formas, aún hoy discriminan a las mujeres.

El análisis de género, por consiguiente, busca deconstruir este orden simbólico y objetivo que determina relaciones injustas y así alcanzar mayor igualdad entre las personas. Para lograrlo, procura identificar entre otras estrategias, cómo cierto tipo de estructuras sociales, disposiciones legales, costumbres, políticas públicas, o cualquier otro fenómeno dentro del ámbito público y privado, afectan de modo diferenciado a los hombres y las mujeres. También se propone registrar de qué manera podrían desconocer o negar la variabilidad no sólo de los constructos de género, sino también de la identidad genérica y sexual. De este modo, pone de relieve situaciones de inequidad que, por lo general, están invisibilizadas.

En el plano de la salud¹⁰ existen disparidades en los niveles de atención, situación y gestión de la salud, que tienen incidencia directa en el bienestar físico, mental y social de las mujeres. Entre otros aspectos, uno de los fenómenos que contribuye al fortalecimiento de estas disparidades es la tendencia a considerar la salud femenina casi exclusivamente desde el rol reproductor, centrándose en cuestiones relacionadas con el embarazo, el parto y el posparto.¹¹ Así, quedan

10 Siguiendo la clásica definición formulada en la constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) aprobada en 1946, el concepto de salud se refiere a “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente a la ausencia de afecciones o enfermedades” (OMS, 2006). Esta idea, a su vez, fue profundizada por las participantes de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing (1995), quienes en la *Plataforma de Acción* agregaron a la definición la necesidad de considerar también el bienestar emocional y las determinaciones que ejerce el contexto social, político y económico sobre el estado de salud de las mujeres (Naciones Unidas, 1995).

11 Es necesario considerar en este punto que el Paraguay cuenta con particularidades específicas respecto a este tema. En tal sentido, los indicadores reflejan una de las peores situaciones en el campo de la salud materno-

relegados o directamente invisibilizados problemas particularmente inquietantes que también afectan el bienestar de las mujeres, como la malnutrición, los riesgos laborales, la fatiga provocada por la “doble jornada”, los problemas de salud mental, las consecuencias de la violencia, la atención que debe recibirse en las distintas etapas de la vida, así como el conocimiento y el acceso a los servicios. Se observó que las mujeres no cuentan con información suficiente o encuentran trabas culturales para acercarse a los servicios, como por ejemplo el pudor o incluso la prohibición de sus parejas o esposos.

En resumen, la perspectiva de género permite visualizar las maneras en que las construcciones culturales relativas al género influyen para que las personas, tanto mujeres como hombres, disfruten de un estado de bienestar físico, mental y social; también permiten determinar hasta qué punto esto se da en condiciones de igualdad. El análisis de género en salud procura identificar la asociación entre los obstáculos para alcanzar el bienestar y las relaciones desiguales que predominan en el contexto social. Estas desigualdades, a su vez, se originan en la distribución del trabajo y del poder, y se traducen en asimetrías sistemáticas en la exposición al riesgo y en las oportunidades de acceso y control, para proteger la salud e incidir en las decisiones que afectan el bienestar propio y colectivo.

infantil del continente. Ello ha conducido a numerosas organizaciones a centrar sus esfuerzos en un punto que se considera estratégico. Por otro lado, otras organizaciones lograron articular estas demandas específicas referidas a la salud reproductiva con aquellas vinculadas a la salud sexual. Para más información, se sugiere consultar el *Informe Sombra* CEDAW (CLADEM *et al.*, 2005).

Una lectura específica sobre el proceso de descentralización

El enfoque de género no se limita al plano de la abstracción teórica y del conocimiento. Esta mirada demanda trasposiciones que se materializan en distintos campos de acción. Uno de ellos es el de la formulación de políticas públicas.

Cuando se producen las reformas del Estado, procesos concretos tendientes a modificar el funcionamiento del aparato estatal, se abren también nuevas oportunidades, que pueden ser, o no, aprovechadas para instalar nuevas lógicas de gestión referidas a la cuestión de género. El reto, desde esta perspectiva, sería preguntarse en qué sentido, hasta qué punto y en qué medida los cambios propuestos y en marcha permiten desafiar diferentes aspectos vinculados a los roles y las posiciones asignadas desde lo cultural a las personas según su sexo.

En este estudio se analizaron los conceptos que fundamentaron la implementación de políticas de descentralización, su diseño, los instrumentos de legitimación y los recursos asignados para tales efectos. Además, se buscó identificar si las especificidades de las mujeres en el campo de la salud, es decir, si son jefas de hogar, si tienen acceso a los servicios, cuál es su situación socio-económica y etárea, entre otras, son consideradas en las políticas de descentralización o en algunas de las fases del proceso. También se examinó si contemplaron mecanismos para que los roles tradicionales atribuidos a las mujeres –predominantemente en la esfera reproductiva– y las diversas exclusiones que sufren, tanto en los servicios de salud como en los espacios de decisión comunitarios y políticos, fueran cuestionados y revertidos. Por último, se analizó si los cambios concretados a partir del proceso de descentra-

lización en salud incidieron, o no, en el mejoramiento de las condiciones de salud de las mujeres.

Los hallazgos

Desde la transferencia de recursos y responsabilidades por parte del agente principal (el MSPBS), la descentralización produjo modificaciones en las opciones de decisión de los establecimientos locales de salud para producir servicios (*agentes locales*). Ello permitió el incremento de la discrecionalidad sobre esas opciones, y dio lugar a un *espacio de decisión*, cuyos límites estarían demarcados por lo que podrían, o no, decidir los actores locales.

La *capacidad de decisión* se ubicó en un rango de tres opciones: *amplia, moderada o estrecha*, según el grado de discrecionalidad admitido/permitido; mientras que las decisiones se aplicarían sobre algunas funciones para la prestación de servicios de salud, como la elaboración de presupuestos y la ejecución de gastos; la organización de los servicios y la implementación de propuestas y programas; el manejo de recursos humanos; la priorización sobre ciertas poblaciones y la dirección o conducción del servicio, entre otras.

En términos formales, los *espacios de decisión* fueron delimitados fundamentalmente por las cláusulas de los *acuerdos de descentralización de salud* firmados entre el MSPBS, las municipalidades y los CLS, así como por otros instrumentos normativos o legales vigentes que dieron sustento al mismo proceso de descentralización.

Sin embargo, más allá de este ámbito formal, el proceso de descentralización produjo la apertura de espacios *no formales*, producto del modo en que los *agentes locales* re-

significan y aplican el modelo de acuerdo con sus propios objetivos, normas e interpretaciones de la realidad.

La apertura de nuevos espacios de decisión a partir de la descentralización podría constituir una oportunidad para incluir políticas y acciones que afectan a las mujeres en materia de salud, así como la posibilidad de que ellas mismas intervengan con sus perspectivas e intereses en el proceso. De ahí que se indagó en las modificaciones efectivas producidas en los servicios, en términos de su impacto en la salud de las mujeres y en la mejora de las condiciones de igualdad de género. Finalmente, se analizaron las maneras en las que ellas percibían los servicios, en qué medida se respondía o no a sus necesidades y los cruces entre los modos de entender la salud y la búsqueda de soluciones según los diversos actores en juego.

Las decisiones posibles para producir servicios de salud

Partiendo de la propuesta metodológica desarrollada por Bossert (1998)¹² acerca de los “*espacios de decisión y principal agente*” se aplicó una matriz analítica que incluyó la *ampliación del espacio formal de decisión*, así como la creación de *espacios no formales*. Se buscó atender tanto las características del conjunto como las diferencias surgidas de la experiencia de cada municipio estudiado. La presentación que aquí se realiza sólo expone el análisis del conjunto y algunas de las notas diferenciales.

A continuación, se explicitan los aspectos o funciones a partir de los cuales se definieron los espacios de decisión generados por el proceso de descentralización:

12 Véase en anexo mayores precisiones sobre la metodología Bossert.

1. La *función financiera*: el grado de control y opciones de decisión sobre los recursos económicos. Permite a las instancias de gobierno local, decidir cuán prioritaria es la salud con respecto a otras actividades locales. Se contemplan cuestiones como el control y la decisión sobre las fuentes de financiamiento, el presupuesto, los gastos y la fijación de precios de aranceles por prestación de servicios y su administración.
2. La *función de organización de servicios*: el nivel de autonomía de la institución sobre sus bienes y su oferta de servicios para determinar e implementar programas prioritarios y otros de diferente tipo, y disponer de normas de funcionamiento relacionadas con el suministro de insumos, con el mantenimiento y con el manejo de información rutinaria para la toma de decisiones.
3. La *función de recursos humanos*: las opciones de decisión acerca del tipo y cantidad de recursos humanos necesarios, las reglas para su selección, sanciones, movilidad y fijación de salarios y control.
4. La *función reglas de acceso*: la capacidad de las autoridades locales para definir las poblaciones prioritarias que requieren servicios de salud específicos sobre la base de criterios de focalización. Acciones concretas: exoneración de aranceles e implementación de programas orientados a poblaciones específicas.
5. La función *reglas de dirección*: puede definirse como el grado potencial en el que las opciones de decisión sobre la organización responden a las preferencias y necesidades locales. Se supone que cuanto mayor es el grado de control a nivel local también podría aumentar la concordancia con las preferencias locales y, por consiguiente, con sus necesidades. Este control puede ser ejercido por

medio de la rendición de cuentas, la dirección del establecimiento de salud y la participación de la comunidad.

Potencialmente, todos estos aspectos serían de fundamental importancia para las mujeres porque, como en tantos otros casos, las condiciones de desigualdad que enfrentan demandan intervenciones específicas de agentes mediadores capaces de corregir, en cada dimensión, las inequidades producidas por las diferencias de género.

Un establecimiento de salud descentralizado, según los *espacios de decisión* generados *formalmente*, y de acuerdo con la percepción de los agentes de salud y la capacidad de gestionar cambios, aprovechando el nuevo contexto, podría determinar políticas presupuestarias, definir acerca del cobro de servicios así como de exoneraciones, identificar las necesidades específicas de la población y de determinados grupos –entre ellos, las mujeres–, seleccionar personal calificado para responder a las necesidades identificadas y propiciar normas relacionadas con la atención que faciliten el acceso y consideren las desigualdades y discriminaciones.

En favor de las políticas descentralizadas, suele suponerse que las personas que trabajan en los hospitales y centros de salud locales o que participan en espacios comunitarios, pueden determinar con mayor precisión cuáles son las necesidades específicas de la comunidad. El trato cotidiano con las y los usuarias/os y el conocimiento de las características particulares de cada establecimiento les permitiría identificar mejor las prioridades a ser atendidas con los recursos disponibles. En consecuencia, se podría esperar que la gestión de los servicios fuera más eficiente y que responda mejor a las necesidades reales de la población.

Mapeo de los espacios de decisión –formales y no formales– en los municipios estudiados

El modelo de descentralización de los servicios de salud implementado en el Paraguay, en el período estudiado, otorgó a los *agentes locales* una *estrecha* capacidad de decisión sobre aspectos relevantes de las funciones de producción de servicios. Sin embargo, dentro de este rango general, se encontraron variaciones entre las funciones y dentro de ellas, tal como se observa en la tabla 1 sobre los *espacios de decisión* de los diez municipios estudiados. Allí se diferencia el nivel determinado por el *espacio formal* en relación con el *espacio informal* y lo percibido por los/as actores/as acerca de su capacidad de *decisión* en los aspectos señalados.

La tabla se elaboró sobre la base de una categorización de las normas establecidas en los acuerdos de descentralización y de los testimonios de funcionarios/as de los establecimientos estudiados acerca de la aplicación real de ese marco normativo.

En términos *formales*, los *espacios de decisión* para aplicar la descentralización tenían casi el mismo margen o rango en los diez municipios estudiados. No obstante, se verificaron algunas variaciones en el modo de interpretar los alcances de esta autonomía y en la aplicación de la nueva capacidad para decidir localmente sobre el uso de recursos con el objetivo de producir servicios de salud. Estas diferencias se deben a la creación de *espacios no formales* a partir de la trasgresión de las normas, de interpretaciones particulares sobre la forma de aplicarlas o de un cierto desconocimiento de las nuevas atribuciones y competencias que se asignan a los *agentes locales*.

► **Tabla 1.** Caracterización según espacios de decisión

Espacios de decisión en categoría de puntaje por función (1-3)	Espacios de decisión como proporción del puntaje* alcanzado por función sobre el total posible	Municipios
113 a 122	0,68 a 0,74	Fram
102 a 112	0,61 a 0,67	Coronel Bogado, Carmen del Paraná
89 a 101	0,54 a 0,60	Natalio, Altos, Eusebio Ayala, Caaguazú, Juan Manuel Frutos, Santa Rosa, San Miguel

* Los 10 municipios son categorizados en tres grupos, de acuerdo con el puntaje logrado en los espacios de decisión en todas las funciones de producción de servicios de salud seleccionadas (estrecho=1; moderado=2; amplio=3).

Fuente: elaboración propia.

Al considerar las opciones de decisión en su conjunto, incluyendo el *ámbito formal y el no formal*, la amplitud de los *espacios de decisión* presenta una variabilidad observable para cada municipio. Estas diferencias fueron valoradas numéricamente, elaborando así una clasificación de los municipios descentralizados, de acuerdo con el rango de *opciones de decisión* que cada espacio local tiene sobre las funciones analizadas. Se asignaron puntajes de 1 a 3 (estrecho, moderado y amplio, respectivamente) a las variables por función, tomando como fuente la información proporcionada por el personal de salud de los establecimientos estudiados. Considerando el total de puntos alcanzados por función y la diferencia entre el puntaje mínimo y el puntaje máximo logrado,

los municipios evaluados fueron clasificados en tres categorías según el grado o rango de espacios de decisión que los puntajes connotan. El resultado de esta operación, como puede verse en la tabla 1, indica que sólo Fram se ubica en la categoría superior de puntajes, Coronel Bogado y Carmen del Paraná están en la categoría intermedia y los demás municipios en el rango con menor puntaje. Como se verá al analizar las modificaciones producidas en el comportamiento y en los resultados, esta variación puede ser una de las claves a favor de las mujeres.

Algunas notas sobre los espacios de decisión

Función financiera

La *transferencia formal* de responsabilidades administrativas establecida por el modelo de descentralización de la salud se restringía al control, por parte de los CLS, de fuentes muy limitadas de financiamiento: fondos propios generados a partir del cobro por prestaciones, donaciones y, en menor medida, aportes municipales. Con un rango *moderado* de *opciones de decisión* sobre estos recursos (en comparación inferiores respecto a otros del sistema sanitario), los establecimientos de salud descentralizados debían cumplir con una serie de responsabilidades operativas para asegurar su funcionamiento e implementar los planes locales de salud. De ahí la percepción de algunos/as entrevistados/as acerca de que, en cierta forma, la descentralización también podría haber implicado una *no obligación* de la administración central y una transferencia a los consejos locales de las principales responsabilidades en materia de servicios sanitarios, generándose una dependencia funcional de los fondos propios y, a la vez, una presión para que los *agentes locales*

buscaran incrementar sus ingresos. En consecuencia, el gasto de los hogares se mantuvo con la aplicación del modelo, ya que en gran medida los fondos propios provenían de ellos o de la recepción de donaciones. En otras palabras, las personas usuarias de los servicios debían costearlos con su propio dinero.

Por otra parte, la equidad del modelo tampoco estaba garantizada; la asignación de recursos no se basó en un modelo de *necesidad o de distribución per cápita*, ni en criterios de complejidad del establecimiento. Se resolvía, nuevamente, en cada caso por la capacidad de “bolsillo” de los/as usuarios/as, de la que dependía la cantidad y la calidad de los servicios. Así, las beneficiadas serían aquellas personas con recursos económicos que pudieran pagar o que provenían de otras localidades que podían aprovechar estas ventajas, también por su poder adquisitivo.

Esto sugiere al menos tres derivaciones para la inclusión de la perspectiva de igualdad de género en el sistema de salud:

- El control financiero principal era ejercido por la administración central y no por el nivel local. En consecuencia, la administración central tenía mayor margen de decisión para transferir o no recursos orientados a reducir las brechas de género.
- La presión ejercida sobre las entidades descentralizadas para hacer “más con menos” limitó la posibilidad de introducir eventuales innovaciones para acortar localmente las brechas de inequidad de género en salud.
- En tanto que el modelo se enfocó en los ingresos propios, podría favorecer el incremento del gasto de bolsillo de las mujeres (frecuentemente con menor poder adquisitivo y mayor dependencia de ingresos de terceros).

Organización de los servicios

El modelo de descentralización adoptado ofreció pocas oportunidades de colaboración local en la formulación de programas de salud. La mayoría fueron definidos y controlados desde el nivel central por el MSPBS, con una escasa o nula participación de las entidades descentralizadas, y con una frecuente participación técnica de la cooperación internacional. No se encontraron casos en los que se haya convocado al personal local de salud y, mucho menos, a integrantes de las comunidades. Sus conocimientos y experiencias, en tal sentido, prácticamente no tuvieron ninguna incidencia en el diseño estratégico y programático de las acciones sanitarias.¹³

Al mismo tiempo, aunque con excepciones, los programas nacionales no contemplaron la posibilidad de elaboración de planes regionales o locales en los cuales se pudieran introducir cambios de acuerdo con las necesidades singulares de salud de la población.¹⁴ En términos generales, el MSPBS elaboró programas verticales y los *agentes locales* contaron con un rango limitado de *decisión* sobre esta función. Sin em-

13 En ocasiones se daba por “cumplida” la participación cuando un sector o actor era convocado para una reunión relacionada con el tema trabajado. En este sentido, hay que considerar que la participación tiene sus grados y esta modalidad representa, por decirlo de alguna manera, la mínima expresión de las posibilidades de participación; y el resultado, en todo caso, es que “se participa al sector” de estos programas. Es obvio que la máxima expresión se encuentra en el nivel de decisiones.

14 Como una de las estrategias de la política nacional de salud, la descentralización fue incorporada a documentos oficiales del MSPBS, entre ellos, los que describen algunos programas de salud. Sin embargo, entre el papel y el acto, no hubo evidencias de que se cumpliera plenamente con este enunciado. En la discusión de esta afirmación con algunos profesionales de salud, fue habitual la confusión entre el término *descentralización* con *extensión de la cobertura* regional o local del servicio o programa, lo que definitivamente no es lo mismo.

bargo, al mismo tiempo se pudo observar que, en términos prácticos, el MSPBS transfería a los establecimientos sanitarios y a los CLS *funciones* logísticas, técnicas y financieras que, a veces, sobrepasaban su capacidad de respuesta para cumplir con los programas.

Dada la centralización de las decisiones sobre los programas de salud en el MSPBS, cabía analizar si sus intervenciones incorporaban o no un enfoque de género. Las evidencias no fueron muy alentadoras. En un análisis de 22 programas ministeriales no fue posible identificar la inclusión de esta perspectiva en ninguno de ellos o, al menos, la necesidad de abordar de manera diferenciada los problemas sanitarios que afectan de modo más frecuente a las mujeres (Soto, 2007). Incluso aquellos programas más estrechamente vinculados a la salud femenina mostraron una carencia de abordajes más profundos para enfrentar de modo integral las desigualdades de género.

En cambio, se observaron algunos avances interesantes en el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, que consideraba, entre otros aspectos, las tasas de mortalidad materna y de fecundidad, los métodos anticonceptivos, los partos institucionales, la violencia asociada al sexo y la vigilancia de la mortalidad materna y neonatal. Además, intentó comprometer a una diversidad de agentes para llevar a cabo sus acciones, con un enfoque de prevención, promoción y difusión que tiene como protagonista a la propia comunidad, lo cual resultó particularmente relevante para su articulación con las políticas de descentralización.

El proceso mismo de descentralización de salud se instaló en un contexto deficiente con vacíos en los servicios de apoyo que se requerían para el buen funcionamiento de los establecimientos y para contar con insumos necesarios en

forma oportuna. Los CLS intentaron suplir estas carencias. En algunos casos se crearon, como una innovación, farmacias sociales que proveían medicamentos a costos reducidos.

El análisis de esta *función* permitió arribar a las siguientes conclusiones respecto de la consideración del género y de los derechos de las mujeres en el proceso de descentralización:

- La alta dependencia del nivel central en términos de definiciones programáticas, traducida en limitaciones para que el personal de salud local y las/los pobladores influyeran en los servicios ofrecidos, determinaba un escaso margen para modificaciones favorables a los derechos de las mujeres que, a su vez, no fueron alentadas; por lo tanto, dependían fuertemente de la iniciativa generada desde las mismas comunidades.
- Las eventuales innovaciones estaban sujetas a un aumento de los recursos propios y, por ende, a un mayor gasto de bolsillo, con las consecuentes limitaciones para revertir las brechas de exclusión del sistema en materia de oferta de servicios.
- A pesar de las innovaciones registradas en algunos municipios, el modelo de descentralización no ofreció mayores oportunidades para que se consideraran las necesidades y las demandas de las mujeres en el proceso de diseño de los servicios.

Gestión de los recursos humanos

El sistema público de salud en el Paraguay se caracteriza por un déficit crítico de personal (médicos/as y enfermeras/os) en sus establecimientos, y la alta concentración de profesionales en la capital y el área metropolitana. A ello se agrega la flexibilización y la precarización laboral que afectó princi-

palmente a las mujeres, quienes constituían una buena parte de los recursos humanos del sector.

En este escenario, las políticas de descentralización representaban una buena oportunidad para aumentar las capacidades de los *agentes locales* sobre el manejo de los recursos humanos. Sin embargo, ello se vio limitado por el control centralizado en la contratación o nombramiento de personal para las distintas regiones sanitarias o establecimientos de salud y en las principales decisiones sobre movilidad, promociones, traslados, despidos o sanciones. Las opciones de *decisión* sobre los recursos humanos fueron muy limitadas, situación que produjo malestar en los CSL, pues un plantel insuficiente generaba sobrecarga de trabajo, falta de servicios, dificultades para hacer uso de algunos equipos disponibles y conflictos entre los profesionales de la salud y el personal administrativo.

Estas limitaciones *formales*, no obstante, sufrieron transgresiones dentro del campo de las *relaciones informales*. Localmente fue posible ejercer cierta presión sobre las administraciones regionales o centrales, sobre todo a través de vínculos políticos, para influir sobre las *decisiones*. Por otra parte, los CLS pudieron recurrir a fondos propios para contar con nuevos profesionales mediante contratos privados que terminaron siendo una práctica corriente. Pero esto significó la dependencia del profesional del CLS, en condiciones laborales discriminatorias –salarios más bajos y menores beneficios– respecto de los estándares de la administración central. Al mismo tiempo, el uso de la capacidad de manejo de recursos humanos por parte de los consejos locales dependía de los fondos propios y, en consecuencia, se restringía la posibilidad de utilizar esos recursos para otros fines. Se observó, en el ámbito local, la reproducción del modelo de políticas

de recursos humanos promovido desde el nivel central, con una total ausencia de políticas específicas relacionadas con la igualdad de género.

En síntesis, en relación con la *función de recursos humanos* es posible afirmar que:

- La descentralización de los servicios de salud reforzó el déficit crítico de personal sanitario, sobre todo en las zonas rurales, comprometiendo la calidad de los servicios y la capacidad resolutive.
- La situación sólo pudo ser compensada localmente con una mayor presión sobre la autogestión, utilizando fondos autogenerados para la contratación de nuevos recursos humanos bajo la dependencia formal de los CLS.
- Las políticas locales de recursos humanos no contemplaron la inclusión de la perspectiva de género: tan sólo reprodujeron la situación instalada desde el nivel central.

Reglas de acceso

En términos generales, la focalización de las acciones sanitarias en algunos grupos prioritarios fue determinada a través de directrices centrales, de programas específicos y disposiciones que, en algunos casos, establecían la gratuidad de ciertos servicios.¹⁵ El MSPBS fijó, incluso, las metas que cada establecimiento debía alcanzar respecto a la población seleccionada, sin tomar en cuenta las realidades locales. Por ejemplo, las políticas de salud formuladas por este organismo

15 En este texto el término gratuidad se refiere exclusivamente a la exoneración de aranceles. No incluye costos de oportunidad ni gastos derivados, tales como compra de medicamentos no provistos por el MSPBS o la realización de estudios auxiliares que no se efectúan en los establecimientos de salud locales.

indicaban como grupo prioritario a la población materno-infantil. De esta manera, la mujer formaba parte de estas prioridades, pero solamente en la dimensión reproductiva. Estas prioridades fueron efectivas también para los establecimientos descentralizados, los que reprodujeron con más agilidad de gestión, el modelo del sistema.

Los acuerdos de descentralización incluían la elaboración de un Plan Local de Salud, instrumento mediante el cual los *agentes locales* podían definir los grupos prioritarios para cada municipio. En algunos de los casos estudiados, se realizaron diagnósticos para caracterizar a la población e identificar sus principales necesidades sanitarias, pero la definición fue dirigida desde el nivel central. En consecuencia, resultaba relativamente difícil para los *agentes locales* cumplir en la práctica con las exigencias del MSPBS y, al mismo tiempo, definir nuevos grupos prioritarios. De agregarse acciones focalizadas, los recursos financieros disponibles eran los mismos.

El instrumento principal para facilitar el acceso al sistema de salud era de índole económica y consistió en la exoneración parcial o total del cobro por los servicios prestados. En los acuerdos de descentralización que se firmaron se incluyeron la potestad de los CLS para establecer la gratuidad de los servicios y recibir donaciones de las personas que los utilizaban. Ello generó en una tensión difícil de resolver, pues la ecuación costo-beneficio/equidad de acceso era siempre contraria a los intereses de los consejos locales.

En los establecimientos estudiados, no se detectaron criterios para la exoneración de aranceles dirigidos específicamente hacia las mujeres. En general, se explicó que se beneficiaba a usuarios/as de menores recursos o basados en el conocimiento personal. Sin embargo, la falta de mecanismos formales de caracterización social y económica, dio lugar a

un manejo discrecional de las exoneraciones. Esto fue señalado por algunas de las mujeres entrevistadas, quienes mencionaron “la existencia de favoritismos políticos o familiares”. Por otra parte, al igual que en el nivel central, en el espacio local tampoco se tomaban en cuenta las diferencias de género y sus efectos sobre las barreras económicas.

Con relación a las *reglas de acceso* y la inclusión del enfoque de género, se puede afirmar que:

- Los establecimientos de salud descentralizados reprodujeron criterios establecidos desde el nivel central para sus actuaciones focalizadas, sin desmarcarse de la prioridad para el sector materno-infantil.
- Las innovaciones en este campo estuvieron fuertemente limitadas por el modelo fundamentado en la recaudación propia de los entes descentralizados, lo cual desalentó la inclusión de sectores de mujeres más allá de lo especificado por la política ministerial.

Reglas de dirección

La creación de los CLS, como parte del modelo de descentralización sanitaria, abrió una nueva instancia de participación y decisión colectiva para administrar *formalmente* los recursos descentralizados. Los consejos locales decidían sobre la transferencia de los recursos establecidos en los acuerdos de descentralización, el manejo de fondos propios, la exigencia de rendición de cuentas a los establecimientos de salud y sobre los proyectos y acuerdos de cooperación. No obstante, no tenían potestad para incidir en el nombramiento del/a director/a de los establecimientos. Sus integrantes representaban a instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil, no dependientes del MSPBS, y a personal

directivo de los establecimientos y del municipio. En la práctica, fueron presididos por intendentes e intendentas.

Con el objeto de mejorar la prestación de servicios, este tipo de conformación permitía crear alianzas y articulaciones estratégicas con otras organizaciones del sector sanitario y de la zona geográfica del establecimiento. Esta situación podría haber contribuido a una mayor participación de las organizaciones locales de mujeres y, de este modo, también a una inclusión de sus intereses en las agendas locales. En esta línea de análisis, pudo observarse que la capacidad de intervención de las organizaciones de mujeres de la comunidad no sólo fue producto de la voluntad o apertura de los agentes institucionales. También fue resultado –cuando ello ocurrió– de las presiones y luchas por ocupar espacios para ejercer cuotas de poder, así como de la capacidad para formular demandas propias que, además, tuvieran relación con la igualdad de género.

Los CLS podían tener gran influencia sobre las decisiones para la prestación de servicios en las localidades. Constituían una instancia formal con autoridad para controlar los recursos locales, así como espacios de participación ciudadana abiertos a los distintos sectores organizados de la comunidad. La pluralidad fue una dimensión valorada en los acuerdos de descentralización, sólo que al no existir disposiciones para asegurar una representación diversa de la comunidad, ni condiciones o incentivos para que los grupos tradicionalmente excluidos, entre ellos las mujeres, pudieran sumarse a este espacio, se llevó a cabo de manera excepcional. No obstante, se ha constatado que las mujeres participaron activamente y en gran cantidad en los CLS. Su presencia, sin embargo, respondía a la cercanía con las instituciones locales y no a la representación de sus intereses colectivos.

Con referencia a *las reglas de dirección* y la igualdad de género, se puede afirmar que:

- Los CLS representaron una oportunidad de participación de *agentes locales*, aunque no significaron de por sí una ampliación de la participación de las mujeres, ni la inclusión de perspectivas y demandas relacionadas con la igualdad de género.
- No obstante su capacidad de control y decisión sobre el manejo de recursos, su actuación se vio fuertemente limitada por el modelo de financiamiento basado en las recaudaciones. Esta situación supuso una mayor dificultad para realizar innovaciones que pudieran impactar en una mayor equidad de género.

Modificaciones en el comportamiento y en los resultados

La descentralización de la salud introdujo algunas variaciones en las reglas de juego que ordenaban la intervención de los actores y actoras locales en la provisión de servicios de salud. Se trataba de un nuevo marco formal de actuación caracterizado por ciertas atribuciones y competencias que anteriormente permanecían ajenas a su influencia. La transferencia de algunas responsabilidades implicaba, en términos prácticos, una ampliación del *espacio formal de decisión* local. Este escenario, a su vez, se encontraba determinado por las interpretaciones y prácticas que algunos sectores clave realizaron sobre los alcances de las nuevas normas vigentes, lo que a veces pudo ampliar y otras veces reducir sus márgenes de actuación.

Se buscó analizar cómo los actores locales usaron los nue-

vos *espacios de decisión* para introducir cambios y evaluar en qué medida estas transformaciones significaban aportes a relaciones de mayor igualdad en cada comunidad. Específicamente, para este estudio se indagó sobre los posibles usos de las nuevas capacidades de *decisión local* o la *inclusión de innovaciones* para promover la participación de las mujeres y crear o fortalecer programas, proyectos y servicios relacionados con la salud femenina. En el caso de que este enfoque hubiera sido adoptado por los municipios estudiados, debería haberse traducido en modificaciones concretas en la disponibilidad de insumos, la existencia de recursos humanos y la provisión de servicios específicos. Si estos cambios se debieran al proceso mismo de descentralización, podrían haberse registrado en aquellas *funciones* en las que el *espacio de decisión* tenía un mayor rango de opciones, al igual que en aquellos municipios en los que la descentralización generó mayores alternativas de *decisión*.

Para valorar el uso de los *espacios de decisión* en función de una perspectiva de igualdad de género, así como las innovaciones introducidas localmente, se utilizaron variables seleccionadas por *función de producción de servicios*, que fueron categorizadas y puntuadas a partir de las entrevistas a directores y directoras de los establecimientos de salud y a los y las integrantes de los consejos (véase tabla 3 del anexo).¹⁶

16 En este caso se decidió empezar la escala con el valor 0 para representar la inexistencia del servicio. En la valoración de los espacios de decisión con una escala de 1 a 3 se asume que el valor mínimo no implica la ausencia de control sino más bien un mínimo control, al cual se identifica con la categoría *estrecho*.

Amplitud del espacio de decisión y las modificaciones en los servicios

Así como los *espacios de decisión* resultaron ser diferentes según las localidades descentralizadas, las modificaciones en los servicios en *función del uso de estos espacios de decisión*, las innovaciones y los resultados también variaron en cada una de ellas. Al considerar los factores que intervienen en el proceso de descentralización y los resultados observados, se proponen las siguientes hipótesis:

- las modificaciones son más difíciles de introducir cuanto más complejo es el servicio;
- más sustantivas cuanto mayor es el tiempo transcurrido desde su implementación;
- más significativas cuanto mayor es la ampliación formal o informal de los espacios de decisión.

En la tabla 2 pueden compararse estas variables en cada municipio.

Observando el tipo de establecimiento de los municipios que obtuvieron un mejor *desempeño* con esta escala, dos de ellos son centros de salud (Fram y Carmen del Paraná) y uno, es un hospital distrital (Coronel Bogado). Esto es, dos de tres centros de salud estudiados y uno de siete hospitales distritales.

El tiempo transcurrido desde el inicio del proceso de descentralización hasta el momento del estudio también presentó diferencias en la *distribución de desempeño* en cada caso. No todos los establecimientos que comenzaron el proceso al mismo tiempo registran iguales valores. Resulta contundente, en cambio, que los tres gobiernos locales que más ampliaron sus espacios de decisión (Fram, Coronel Bogado y Carmen

► **Tabla 2.** Modificación en los servicios y factores asociados

Municipio	Nivel de EPSS	Año de descentralización	Esp. de decisión	Modificación
Altos	HD	2005	90,5	11
Eusebio Ayala	HD	2005	91,5	14
Caaguazú	HD	2004	92	14
Juan Manuel Frutos	HD	2004	93	11
Santa Rosa	HD	2004	90	19
San Miguel	CS	2004	95,5	19
Natalio	HD	2004	89	19
Coronel Bogado	HD	2004	113	26
Fram	CS	2000	122,5	26
Carmen del Paraná	CS	2004	105,5	26

* Los niveles corresponden a: HD= Hospital distrital; CS= Centro de Salud. Los años corresponden a la firma de acuerdos de descentralización. Esp. de Decisión: corresponde a la puntuación de los espacios de decisión por municipios (escala de 1 a 3 para cada función). La modificación en los servicios corresponde a la sumatoria del desempeño en usos, innovaciones y resultados operativos (en una escala de 0 a 2).

Fuente: elaboración propia.

del Paraná) fueron los que obtuvieron el *mejor desempeño en las modificaciones de comportamiento* de los servicios. Como el contenido de los acuerdos de descentralización firmados por todos era básicamente el mismo y el MSPBS ejercía una política común, la diferencia de *amplitud de estos espacios* se debió a la creación de *ámbitos no formales* y a la interpretación local para implementar las normas que las atribuciones de la descentralización confirieron.

Una derivación práctica de este hecho es que cuanto más se ampliaron los espacios *de decisión*, más factible resultó introducir modificaciones que pudieran ser sustantivas para los servicios. Aunque esto sea alentador para la descentralización misma, desde el punto de vista de la igualdad de género, los resultados señalan modificaciones limitadas. Los cambios observados, en efecto, quizás sean producto de modificaciones generales dentro de los servicios pero no de acciones específicas para reducir las brechas de género.

La influencia de los actores y actoras locales en el logro de resultados

A partir de la información proporcionada por integrantes de las instituciones locales responsables de la descentralización, se considera que las diferencias observadas entre los establecimientos de salud de los distintos municipios respecto a la *modificación de comportamiento* (resultados operativos e innovaciones) se deberían, al menos en parte, a la voluntad de los propios actores y actoras, y al tipo de interacciones entre ellos/as. Se observó que en las localidades con *mejor desempeño* está presente un patrón de interacción caracterizado por una mayor densidad de relaciones fuertes internas y externas, así como por el pleno cumplimiento de los compromisos municipales. En cambio, en las localidades

con menor *desempeño* se registraron interacciones moderadas y débiles.

Por otra parte, en la mayoría de los CLS se percibió una clara influencia de los integrantes de los equipos de salud al identificar los problemas prioritarios que debían ser abordados. De esta manera, el dictamen de los directores/as tuvo mayor autoridad y peso en el proceso de toma de decisiones, mientras que las intervenciones de los/as representantes comunitarios/as solían reducirse a cuestiones puntuales. Dentro de esta dinámica fue posible visualizar que en las localidades con *mejor desempeño* en la *modificación de comportamiento* (usos e innovaciones), se conjugaron una serie de factores como consejos locales con mayor desarrollo en su organización y ejercicio de sus responsabilidades; un plan local de salud discutido y consensuado entre los principales actores; una efectiva coordinación de las acciones, la vinculación entre los/as responsables de los establecimientos y las autoridades locales; transferencia oportuna de los recursos estipulados en los acuerdos previos, y el desarrollo de otras iniciativas además de la administración de los fondos. A estos factores debe sumarse la intervención de organizaciones de asistencia técnica que facilitaron procesos y proporcionaron algunos recursos y herramientas útiles para mejorar los resultados desde la perspectiva de la eficiencia.

Estas observaciones muestran una vez más la importancia de los actores y actoras locales en el logro de resultados. En tal sentido, su voluntad y su capacidad para impulsar procesos fueron determinantes al momento de aumentar el nivel de participación de la ciudadanía y el compromiso de otras instituciones.

Sin embargo, este panorama no fue suficiente para generar mayores oportunidades con el objetivo de revertir las

desigualdades entre hombres y mujeres. Tampoco sirvió la presencia de mujeres en cargos directivos en la municipalidad o en los establecimientos de salud. En parte, este hecho se explica por la relativamente escasa presencia a nivel local de organizaciones de mujeres que demanden específicamente el derecho a la salud o incorporen en su agenda la igualdad de género.

En este sentido, gran parte de las organizaciones de mujeres identificadas procuraban mejorar sus condiciones económicas a través de pequeños proyectos productivos. Pero por otro lado, cuando existían organizaciones locales, fueron pocas, y en ninguno de los casos se observaron esfuerzos por incluirlas. Este hecho reveló articulaciones poco sistemáticas con las organizaciones de mujeres, que la mayoría de las veces se producen según coyunturas específicas, pero no como resultado de un plan concreto de inclusión dentro del modelo.

Es importante recalcar que las limitaciones en el avance en cuestiones de género constituyeron una falencia del sistema de salud en su conjunto y no sólo de la descentralización. En efecto, las políticas públicas de salud, controladas predominantemente desde el nivel central, no pudieron implementar de manera efectiva acciones concretas para revertir las desigualdades entre hombres y mujeres, que han sido ampliamente demostradas en el campo de la salud. En este contexto, los actores y las actoras que participaron en este proceso de reforma del sector, así como las herramientas normativas y de recursos de las que se pudieron valer, reprodujeron el mismo modelo predominante. Aunque hubo ciertos resultados que representaron avances notables en aspectos de gestión y oferta de servicios, éstas no contemplaron de manera explícita estrategias y acciones tendientes a reducir las brechas de género a nivel local.

La perspectiva de las mujeres sobre la descentralización de la salud

El concepto de la salud no es lineal, es polisémico y se construye socialmente según los intereses y perspectivas de los actores. El estudio buscó caracterizar el proceso de descentralización también desde las miradas y percepciones de las mujeres de las comunidades acerca de su situación de salud y acceso a los servicios. Esta perspectiva aporta elementos interesantes al debate sobre la descentralización, y puede colaborar, junto a las estrategias implementadas, para lograr que el derecho a la salud tenga plena vigencia.

Los factores culturales

Una primera evidencia que arroja este análisis, es constatar la distancia entre la realidad de muchas mujeres de las comunidades y los sectores que formulan las políticas públicas de salud. Este hecho se relaciona con factores estructurales del sistema patriarcal, expresados en profundas desigualdades en el acceso a los recursos, a la tierra, a las decisiones, que a su vez se intensifican según los géneros. En la mayoría de los municipios estudiados, las mujeres se insertan en peores condiciones que los varones en los procesos productivos, además de que tienen a cargo todas las responsabilidades domésticas.

Los testimonios de muchas mujeres pusieron en evidencia que para muchas de ellas la medicina alopática no constituye la única alternativa para resolver sus problemas de salud. Se torna aquí relevante el rol cumplido por otros agentes, medios y prácticas de salud que, en general, permanecen fuera del circuito oficial de atención sanitaria, como los curanderos. Éstos –conocidos en el Paraguay como médicos

*ñana*¹⁷-, cuya acción está altamente mediatizada por la fe, los conocimientos sobre hierbas medicinales y los procedimientos o tratamientos transmitidos oralmente de generación en generación, pasan a formar parte de un patrimonio de saberes que muchas personas y familias usan para hacer frente a la enfermedad.

En varios casos, esta herencia no sólo es consecuencia de la fuerza de la tradición, sino también de la imposibilidad de reemplazar tales procedimientos o de combinarlos con otro tipo de alternativas. La conservación de estos conocimientos se presenta prácticamente como la única opción disponible en un contexto donde los servicios de salud no son del todo gratuitos y las barreras sociales y culturales continúan actuando con fuerza. Ello no significa que no concurran a los establecimientos sanitarios, las decisiones sobre qué tipo de medicina utilizan son tomadas, generalmente, de modo pragmático y alternado, asignando más valor a la eficiencia de la cura que a los medios utilizados.

Los testimonios e interpretaciones relevadas permiten señalar que el universo simbólico de las mujeres conserva algunas representaciones sobre la salud de tradiciones culturales distintas al universo de sentido postulado por la medicina "oficial". Para el equipo de salud, el reconocimiento de estas diferencias en el modo de interpretar la enfermedad podría resultar muy útil con vistas a mejorar la eficiencia de su práctica médica. Ello permitiría ampliar el conocimiento de las necesidades de las mujeres de la comunidad, ayudaría a reducir las barreras culturales que las alejan del sistema sanitario, incrementando proporcionalmente su grado de confianza en

17 En el Paraguay se denomina *médico ñana* a la persona que cura ciertas dolencias utilizando preparados sobre la base de hierbas.

los tratamientos y procedimientos necesarios para alcanzar su bienestar.

El acceso a la información se presenta como uno de los grandes desafíos que tienen que afrontar los establecimientos de salud descentralizados. Algunas entidades comprendieron esta necesidad. En uno de los municipios, el CLS incorporó un componente de educación en su plan de acción después de haber identificado bajos niveles de escolarización entre ciertos sectores de la población, sobre todo entre mujeres. Otros, aunque con distintos niveles de eficacia, recurrieron al trabajo de promotores y promotoras de salud para suministrar información a las comunidades más alejadas.

Sin embargo, esta práctica contrastó con otras evidencias menos favorables, como una duración promedio de las consultas por debajo de los estándares recomendados en salud pública.¹⁸ La brevedad de la entrevista puede ser leída como un factor contraproducente que atenta contra la calidad de la atención, debido a que reduce las oportunidades para suministrar información clara y precisa a la paciente. Cuanto menos tiempo se le dedica mayor es la recaudación y menor la calidad.

Los equipos de salud (altamente feminizados) generan sentimientos ambiguos en las mujeres consultadas. La mayoría manifestó percibir una distancia que las separa del universo de los doctores y las doctoras. En parte, esta lejanía se establece a partir de barreras lingüísticas. El personal de salud rara vez utiliza el idioma guaraní para expresarse o, en aquellos casos donde sí lo hace, acaba recurriendo al castellano para informar sobre las cuestiones más técnicas.

18 Según la encuesta realizada para esta investigación, el 59% de las mujeres indicó una duración promedio de las consultas de entre 10 y 15 minutos, cuando la recomendada es de 20 minutos.

Los problemas de salud desde la mirada de las mujeres

La incorporación de la perspectiva de las mujeres, permitiría poner en escena otros sentidos sobre los factores que impiden o limitan el bienestar de muchas mujeres en Paraguay y, en particular, en los municipios que han experimentado procesos de descentralización. Entre algunos de los aspectos más interesantes brindados por el estudio, se encuentran:

- La *enfermedad asociada al agotamiento extremo* que, para muchas mujeres, representa el cumplimiento de múltiples roles y jornadas interminables de trabajo. La representación de los estados patológicos, asociada a la experiencia de un cuerpo extenuado que ya no puede cumplir con sus funciones, se encontraba bastante extendida. Desde la perspectiva de varias mujeres, se requiere un cuerpo resistente para realizar los trabajos que se encuentran bajo su responsabilidad. En estos términos, se establece un vínculo con el organismo marcado casi exclusivamente por fines utilitarios. Ello trae como consecuencia una relación imaginada casi inmediata entre la enfermedad y la incapacidad para el trabajo; aunque para muchas, la enfermedad es una experiencia que debe ser soslayada o ignorada, aun cuando ésta se presente de modo evidente. Pese a la contundencia de los testimonios, la exposición a intensos ritmos laborales no constituye un problema relevante para los planes de salud pública, aun cuando muchas personas, y en particular las mujeres, se hayan referido a esta realidad como una de las principales causas de su malestar.
- El peso del “malestar cultural de las mujeres” (Velasco Arias, 2006) en la percepción subjetiva acerca de la enfermedad, fue manifestado con fuerza, siendo ésta una dimensión frecuentemente subordinada, menospreciada o

ignorada por el saber médico. El exceso de trabajo en las esferas productivas y reproductivas al que se encuentran expuestas, provoca diversos tipos de malestar. La mayoría de las veces, estos padecimientos resultan poco reconocibles debido a su carácter indeterminado y difuso. Pero aun cuando no siempre se hayan manifestado de modo evidente en el cuerpo, esas experiencias no dejan de ser menos reales y contundentes para la vida de muchas mujeres. No obstante, se ha comprobado que muy pocos establecimientos descentralizados incorporaron servicios de salud mental.

- Las *necesidades de salud de las mujeres* vinculadas al cuerpo, la reproducción y la sexualidad casi no son atendidas y comprendidas. No se reconocen ni se atienden de manera específica numerosos aspectos de relevancia para las mujeres en torno a cuestiones como los ciclos reproductivos, la menstruación, la fertilidad, la anticoncepción, el embarazo y puerperio, el aborto, la menopausia, la vida sexual y el placer. La ausencia de información se volvió a manifestar como uno de los problemas medulares en este ámbito. Pese a que las políticas de descentralización fueron acompañadas por un plan de comunicación en salud sexual y reproductiva, en algunos de los municipios estudiados fue evidente la escasa circulación de información. En tal sentido, ellas reconocieron la importancia que debería tener la asistencia médica para la planificación de los ciclos reproductivos de la familia. Sin embargo, las acciones implementadas en los establecimientos de salud, desde su óptica, aún parecían ser insuficientes. También la atención a la violencia basada en patrones de género ha sido insuficientemente considerada en los establecimientos descentralizados.

¿En qué medida los servicios de salud descentralizados han sido capaces de identificar y ofrecer respuestas adecuadas a estas necesidades percibidas por las mujeres? En esta pregunta se pone a prueba uno de los argumentos básicos de la descentralización. La familiaridad entre el personal de salud y las personas que reciben atención, la participación activa de la población local en la definición de planes y programas, la capacidad de resolución y de control de las asignaciones presupuestarias, entre otros aspectos, deberían incidir favorablemente para que la oferta de servicios de salud se ajuste a la demanda. Todo ello, si se realizara efectivamente, también podría crear condiciones favorables para el cumplimiento de los derechos de las mujeres en el ámbito de la salud.

La percepción de las mujeres sobre los servicios y el acceso

En coincidencia con las evidencias constatadas en la mayoría de los centros de salud y hospitales estudiados, la descentralización fue valorada por las mujeres porque permitió la mejoría de los servicios. El 81% de las entrevistadas consideró positivamente el establecimiento al que acuden y su oferta de salud.

Mientras en el municipio de Fram la percepción de *mucha mejoría* alcanzó más del 90%, en localidades como Carmen del Paraná, Altos, Caaguazú y Natalio la percepción estuvo más dividida; cabe aclarar que no se detectaron opiniones que indicaran un empeoramiento de los servicios.

Cuando fueron consultados en qué consistían las mejoras, las entrevistadas identificaron la instalación de ofertas antes inexistentes (laboratorios o atención de especialistas). Para varios establecimientos también se le atribuyó a la descentralización la reparación de aparatos de radiografías o ambulancias, así como la disponibilidad de insumos (medicamentos

o implementos para los partos). En otros casos, se destacó la ampliación de los horarios de atención y una mayor cantidad de profesionales. Se señaló también un avance ostensible en servicios específicos para mujeres para la atención del parto y de algunas enfermedades (cáncer del cuello uterino, entre las más nombradas).

Se comprobó, por su parte, cómo las limitaciones económicas inciden en la búsqueda y la demanda de atención de salud. Un ejemplo de ello es que más de la mitad de las mujeres usuarias (un 54%) consideró que el establecimiento donde realizaba la consulta le quedaba lejos o muy lejos y un 37% señaló que el traslado le resultaba entre caro y muy caro. En los grupos focales fueron señalados diversos inconvenientes generados por la falta de transporte público o de infraestructura vial.

Si bien los aranceles de los establecimientos de salud fueron considerados, en general, accesibles (un 92% de las usuarias así los calificaron), el 44% de las entrevistadas señalaron que otras personas pagaban el costo de la consulta y un 53% que otros/as solventaban el costo de los medicamentos. Se encontró que estas respuestas se deben a la falta de autonomía económica, a las distancias y a las dificultades de acceso. Un aspecto importante es que la mayoría de las usuarias tuvo que dejar de realizar trabajos domésticos y de cuidado para acudir a la consulta (el 74%) y que, en aproximadamente un 40% de los casos, ninguna persona quedó a cargo de los hijos o de las tareas que la mujer realizaba. Estos hechos ilustran una realidad conocida relacionada con el impacto que las tareas reproductivas, asignadas con exclusividad a las mujeres, podrían tener en el acceso a los servicios de salud.

También las mujeres de las comunidades señalaron la ausencia de respuestas sanitarias a situaciones que tienen rela-

ción con el contexto económico y el modelo productivo predominante en el país. El uso irresponsable e indiscriminado de agrotóxicos es un problema que merece una consideración destacada, pues la incorporación masiva de pesticidas al trabajo rural se encuentra relacionada con el sostenido incremento de los cultivos de soja transgénica que se ha registrado en el país durante los últimos años. Al ser consultadas sobre este tema, muchas de las mujeres que participaron de los grupos focales denunciaron el uso de estas sustancias como una causa de enfermedad debido a que las fumigaciones contaminan el agua, el aire, los cultivos y los alimentos.¹⁹ La constatación cotidiana de esta realidad y la falta de canales adecuados para presentar demandas ocasionaban en las mujeres del campo sentimientos de precariedad, amenaza, incertidumbre y desprotección. Aun cuando existen en el país casos de muertes causadas por intoxicación con agrotóxicos y pese a que entre los municipios estudiados, seis de ellos están ubicados en departamentos de alta producción de soja (Itapúa y Caaguazú), sólo Fram incluyó este tema en su plan local de salud.

Gasto de los hogares, sobrecarga para las mujeres

El modelo de descentralización se sustenta, fundamentalmente, en la capacidad de administrar en el ámbito local los ingresos obtenidos por el cobro de aranceles, lo que implica necesariamente un aumento del gasto en muchos hogares con casos de enfermedad. Pero al producirse este incremento en el presupuesto familiar, también se observó que disminu-

19 El libro *Los refugiados del modelo exportador* (Palau et al., 2007) ofrece mayores testimonios de esta realidad a través de extensos relatos de campesinos y campesinas de ocho comunidades del país, afectados por la expansión del cultivo de la soja.

yen los recursos disponibles para atender las necesidades de salud de las mujeres.

La transferencia de responsabilidades debería procurar una mirada más alerta sobre esta delegación. En el plano institucional, está claro que la descentralización asignó mayores responsabilidades administrativas a los actores y actoras locales que participaron principalmente en los CLS y en las municipalidades. No obstante, se destacó que el modelo excedía estos límites e incidía en las tareas de las mujeres de la comunidad. Al descansar principalmente sobre la capacidad de recaudación local, la descentralización de la salud produjo una transferencia de responsabilidades sociales a las familias y, dentro de éstas, a las personas que se ocupan de las tareas reproductivas.

En este sentido, el proceso no ha contemplado las condiciones de género. Si bien introdujo algunas mejoras importantes en la capacidad de ofrecer servicios sanitarios en las comunidades que antes no existían, su diseño e implementación no anticipó efectos no deseables, que colaboran con el mantenimiento e incluso el aumento de las brechas de desigualdad entre los hombres y las mujeres. Al sustentarse en el gasto de bolsillo de la población, se pasó por alto que este hecho asignó mayores responsabilidades a las mujeres en el ámbito doméstico.

De esta forma, el modelo de descentralización sanitaria, caracterizado por una transferencia de responsabilidades administrativas pero no de recursos, es leído como un traspaso de mayores obligaciones para las mujeres, tanto en las comunidades como en los hogares.

La partidización y la comercialización de la salud

En el Paraguay, las pautas de la cultura política tradicional conservan su vigencia. Tanto en el nivel central como en los

locales, es frecuente que los lazos de parentesco o de amistad constituyan elementos fuertes que determinan la configuración de los *espacios de administración* del poder. Se debe, principalmente, a la ausencia de instituciones suficientemente consolidadas capaces de garantizar mecanismos apropiados para la construcción de una escena pública más plural y democrática. La administración del sistema de salud no escapó a esta lógica. Frecuentemente, los servicios sanitarios fueron y son utilizados como moneda de cambio para fortalecer un modelo clientelar. La politización y partidización, el uso de influencias y la mercantilización de la salud fueron moneda corriente durante casi seis décadas.

Los datos relevados en el trabajo de campo muestran que estas prácticas se reproducen en todos los escenarios, de mayor o menor escala territorial. Pese a la cercanía entre las autoridades y la población, según los testimonios de las mujeres, la influencia de políticos/as para obtener privilegios, la necesidad de tener “contactos” para lograr una buena atención y la utilización de insumos (especialmente medicamentos) para campañas electorales, fueron situaciones muy frecuentes con las que debieron lidiar diariamente.

La concesión de exoneraciones de aranceles resultó una cuestión particularmente crítica. El modelo de descentralización asignó a los *agentes locales* la capacidad para decidir la liberación de ciertos pagos para algunas personas, sin determina criterios de justicia y equidad. Estas circunstancias crearon condiciones para un uso arbitrario de estas atribuciones. Muchas mujeres señalaron que las exoneraciones se realizaban en los períodos de campañas electorales con el propósito de comprar votos.

La mercantilización de la salud fue otro fenómeno favorecido bajo estas condiciones. Al tener un control bastante

amplio sobre la oferta de servicios, el personal de salud –en ciertos casos– pudo orientar la atención de modo discrecional, según sus intereses. En algunas comunidades, las mujeres denunciaron que los médicos derivaban pacientes hacia servicios privados, cuyos dueños eran ellos mismos familiares y amigos, quienes actuaban como una suerte de socios.

Finalmente, cabe remarcar que las mujeres líderes locales ejercen el mismo poder y las mismas prácticas arbitrarias en relación con los servicios de salud. De hecho, se ha podido observar que reprodujeron, frecuentemente, el orden dominante, obteniendo beneficios sólo para sus favoritas, repitiendo actitudes caudillistas y de patronazgo que no están dispuestas a apostar a proyectos colectivos de género.

Consejos locales, participación ciudadana y agenda estratégica de las mujeres

Los CLS constituyeron, sin lugar a duda, los principales dispositivos a través de los cuales se implementó el proceso de descentralización sanitaria. Sin embargo, también se deben señalar las limitaciones visualizadas en torno al logro de uno de sus objetivos: la participación de la comunidad en las decisiones sobre la salud.

La ausencia de mecanismos claros para su conformación es uno de los principales aspectos a considerar. Al no existir regulaciones específicas que permitieran asegurar la pluralidad, la selección de las organizaciones participantes, por lo general, quedaba a cargo de la arbitrariedad del Ejecutivo municipal. La mayoría de los CLS se conformaron de acuerdo con la voluntad de los/as intendentes/as de turno y estuvieron integrados por personas con las mismas afinidades políticas que ellos/as.

La falta de guías y encuadres metodológicos jugó en contra de la democratización del espacio, debido al favoritismo y

la exclusión de otras organizaciones comunitarias, ya sea por quedar invisibilizadas, por diferencias políticas con el poder local o simplemente por no acceder a la información. Paradójicamente, la presencia femenina en los CLS es indudable. Incluso en dos municipios –San Miguel y Caaguazú– la mayoría de las integrantes eran mujeres. Sin embargo, aunque en tres municipios (Carmen del Paraná, Fram y Natalio) el Ejecutivo municipal estaba a cargo de mujeres, esta participación no tenía relación directa con una representación de los intereses de género.

En el caso de los consejos locales, casi la totalidad de las integrantes accedió a estos espacios debido a su trabajo en instituciones locales o en organizaciones comunitarias. Esta situación admite una doble interpretación. Por un lado, su presencia constituiría una oportunidad para incorporar sus opiniones sobre las necesidades de salud de la población y, en particular, de las mujeres. Por otro, su participación podría estar motivada sólo por asociaciones naturalizadas entre su rol y las tareas de cuidado comunitario. En cambio, el caso de las mujeres al frente del ejecutivo municipal es distinto. Su desempeño en este cargo respondió, en general, al liderazgo político ejercido en su comunidad.

En las comunidades estudiadas, son escasas las organizaciones locales de mujeres con agendas específicas. Aun así, existen movimientos sociales fuertes en los sectores campesinos que operan en todo el país e incluyen entre sus integrantes a organizaciones de mujeres con claras reivindicaciones de género y con demandas de salud en este sentido. Sin embargo, pese a sus intereses comunitarios, sus exigencias de salud fueron reclamadas en el nivel central, ignorando las oportunidades ofrecidas por las instancias locales.

En 2007 se formó la red de organizaciones “Movimiento

Nacional por el Derecho a la Salud”. Este colectivo, integrado por varias organizaciones, realizó movilizaciones ante centros sanitarios de distintos puntos del país con el propósito de demandar atención para las mujeres, informar sobre sus derechos específicos en el ámbito de la salud, recoger denuncias y presentar a la dirección de los establecimientos una lista de las demandas relacionadas con el bienestar de la población femenina. La iniciativa fue denominada “Llamado a la acción por la salud de las mujeres”, y sus movilizaciones se conocieron como “Carpas de la vida”. Pese a que sus acciones tuvieron una visibilidad notoria en los escenarios locales donde se implementaron, y también a nivel nacional, ninguna de estas organizaciones fue convocada para integrar los CLS, así como tampoco sus integrantes demostraron tener claridad acerca del funcionamiento de estos espacios.

El desencuentro entre el movimiento popular de mujeres y el proceso de descentralización sanitaria puede atribuirse tanto a la nula acción de las autoridades municipales y sanitarias locales para llamar a estas actoras, con el objeto de integrarlas a los espacios de decisión, como a la indiferencia de la sociedad civil que no fue capaz de identificar las oportunidades ofrecidas por los consejos locales como instancias desde las cuales promover cambios. A ello se sumó la evidente falta de articulación entre el sistema de salud descentralizado y la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, rectora de las políticas de género.

Reflexiones centrales de la investigación

La descentralización no constituye un concepto acabado con determinaciones estáticas y definitivas, sino que es

concebida como un proceso de formulación y ejecución de políticas públicas que abre nuevos campos de decisión, cuyos contenidos exigen ser negociados constantemente por diversos agentes, tanto del plano nacional como local. De allí que no se pueda afirmar que sea en sí misma favorable, o no, para el ejercicio de los derechos de las mujeres. Ello depende de las interpretaciones, las valoraciones y los usos que se otorgue a los dispositivos y herramientas concretas que la descentralización ofrece en un determinado momento y, a la vez, de las transformaciones que se introduzcan mediante la agencia de actores y actoras sociales.

La mayor parte de los hallazgos del estudio no pueden ser atribuidos sólo a las políticas de descentralización, sino que formaron parte del modelo del sistema de salud en general. No se percibió que los establecimientos de salud descentralizados hayan incorporado una reflexión sobre estos factores con el propósito de generar mayores condiciones de igualdad y más derechos y bienestar para las mujeres de las comunidades. Pese a que algunos programas del MSPBS enunciaban principios de igualdad de género, se comprobó que, en general, no se llevaron a la práctica. En el ámbito local, ni siquiera fueron enunciados. A continuación se presentan las principales reflexiones sobre los resultados.

Acerca del modelo

La descentralización del sistema de salud fue implementada según las “matrices” conceptuales de las políticas de ajuste estructural promovidas en la región por agentes transnacionales, aunque con alcances relativos debido al desinterés de los sectores dominantes y a su incapacidad técnica. Aunque esa política fue una demanda de *agentes locales*, apoyados por

organizaciones no gubernamentales, a fin de ofrecer respuestas a las cada vez mayores necesidades de los establecimientos de salud, la actuación del MSPBS, responsable del primer nivel del proceso, fue intermitente. Como rector del sistema no elaboró un plan integral a largo plazo con objetivos claros para descentralizar los servicios. Sin embargo, varios CLS estudiados fueron capaces de contar con agendas propias y llevar adelante planes de acuerdo con sus necesidades. Ello les permitió fortalecer su institucionalidad y obtener resultados concretos.

El modelo tampoco incorporó los nuevos enfoques de salud como un derecho humano universal, ni la perspectiva de igualdad de género. La descentralización se implementó con un criterio instrumental, acomodándose a coyunturas políticas particulares y a las necesidades concretas de los municipios en materia de servicios y oferta de salud. El proceso no contó con directrices que establecieran explícitamente los compromisos de la descentralización con los derechos de las mujeres, ni éstos fueron demandados vía la participación e incidencia por parte de las mujeres como actoras sociales. Este vínculo no fue impulsado por ninguna de las partes en juego.

La descentralización de los servicios de salud tuvo un carácter fundamentalmente administrativo. La capacidad de diseñar y ejecutar planes locales dependió, en gran medida, de las posibilidades de recaudación de los establecimientos locales a través del cobro de aranceles –o donaciones– por los servicios prestados, complementada con los aportes realizados por las municipalidades y gobernaciones. En algunos casos, con la firma del acuerdo de descentralización, se produjo una suerte de retiro del nivel central, incumpliendo sus responsabilidades, transfiriéndolas a los establecimientos locales. Así, el modelo se fundamentó principalmente en el

gasto de bolsillo de la población y no presentó mayores diferencias con relación al resto del financiamiento del sistema público de salud.

Para las mujeres representó una situación no siempre ventajosa, debido a que además de ser las principales usuarias, encontraron limitaciones en el acceso a los servicios como resultado de su posición de desventaja en la división sexual del trabajo.

Sobre la modificación de los servicios

La descentralización posibilitó el desarrollo de nuevas oportunidades de decisión por parte de los *agentes locales*. Formalmente, favoreció la ampliación de capacidades locales para el cobro de aranceles, la elaboración de presupuestos basados en estos fondos, la formulación de planes locales de salud, la creación de farmacias sociales y seguros comunitarios, la compra de insumos y el mantenimiento del equipamiento, la asignación de exoneraciones, la rendición de cuentas y la conformación de los consejos locales. Con ello se incrementaron las capacidades de gestión locales y la creación y fortalecimiento de algunos servicios. Esto sucedió en los municipios en los que los CLS tuvieron un mayor desarrollo organizacional (experiencia previa de sus integrantes en procesos de participación, autoridades políticas comprometidas con los servicios, alianzas y acuerdos políticos entre los locales y el nivel nacional, entre otros). Estas experiencias fueron la excepción.

El comportamiento general de los establecimientos descentralizados continuó determinado por la modalidad operativa en todo el sistema de salud nacional durante el período. Como resultado, los *agentes locales* tendieron a reproducirlo aunque, en algunos aspectos operativos lo hicieron de mane-

ra más eficiente. Por ejemplo, la prioridad del MSPBS fue la salud materno-infantil, asignada también como prioridad a los sistemas locales que lograron –en este nivel– mejoras en los indicadores respectivos. El programa nacional de salud sexual y reproductiva también encontró eco en los sistemas locales. A partir de la incorporación de éstos a los planes municipales, se favoreció el fortalecimiento de áreas específicas como atención de partos, control prenatal, urgencias ginecológicas, servicios de derechos de salud sexual y reproductiva y la atención para el diagnóstico de cáncer de cuello uterino. En estos casos, los CLS se ocuparon de gestionar e implementar acciones para hacer efectivos estos servicios cuya provisión, aunque estuviera comprometida por el nivel central, con frecuencia no se cumplían en tiempo y forma.

La capacidad adquirida por los *agentes locales* para elaborar presupuestos, no se tradujo en decisiones concretas para diferenciar las inversiones realizadas en la población femenina. Esto dificultó la medición de la reducción de las desigualdades de género a través de la utilización de recursos más allá de la esfera reproductiva.

Respecto a la calidad de la atención, se observó que, en la mayoría de los casos, los tiempos de duración de las consultas eran relativamente breves y no alcanzaban los estándares esperados, lo que afectaba el correcto relevamiento de los datos clínicos, la calidad de los diagnósticos, el suministro de información y las posibilidades de ofrecer una atención integral que tomase en cuenta a la mujer en el contexto social donde se desenvuelve. En tal sentido, la descentralización no aportó avances sustanciales en el comportamiento del MSPBS.

En cuanto a los consejos locales, se constató que todos fueron integrados por mujeres, aunque en distintas proporciones. El proceso no previó, sin embargo, mecanismos ade-

cuados y formales que incorporasen, deliberadamente, a organizaciones de mujeres que representen los intereses del colectivo. Por lo tanto, estos intereses no se integraron a las políticas locales.

Sobre las percepciones de las mujeres

En un escenario atravesado por la pobreza, la mayoría de las mujeres entrevistadas manifestaron que el exceso de trabajo es una de las causas principales de la “ausencia de salud”, y que sus responsabilidades en el cuidado de las y los demás integrantes de la familia acaban generando una situación de postergación de sus propias necesidades.

Las jerarquías de los “saberes” tienen un peso importante en el tipo de relación que el personal de salud establece con las usuarias, de manera tal que rara vez pueden comunicar sus “malestares”. Desde la perspectiva médica se suele menospreciar el universo simbólico de las mujeres rurales y pobres, lo que las ubica en una posición de subordinación, subestimando, al mismo tiempo, su capacidad para decidir sobre su propio cuerpo.

El acceso a ciertos servicios o privilegios como la exoneración u obtención de medicamentos, está atravesado por influencias o contactos políticos. Para ellas, la descentralización no alcanzó para disminuir las barreras geográficas (extensa distancia entre el hogar y el establecimiento de salud), organizacionales (largos períodos de espera y breve tiempo de consulta), económicas (elevados costos de análisis, transporte y medicamentos) y culturales (dificultades para comprender su estilo de vida).

Aun cuando la creación de “consejos locales de salud” como espacios de articulación de la ciudadanía constituyó uno de los logros más destacados de la descentralización, se

detectaron limitaciones relacionadas con la discrecionalidad en la elección de las organizaciones representantes, la acotación de sus funciones a la mera administración de recursos escasos para resolver las necesidades diarias de los establecimientos sanitarios y con la identificación, más allá de las demandas puntuales, de las necesidades de salud de la población desde un enfoque integral.

La participación de las mujeres en los Consejos Locales de Salud, o su presencia en cargos ejecutivos no significó necesariamente la inclusión de intereses estratégicos y una perspectiva de derechos para las mujeres. Por lo general, el discurso y las prácticas de estas personas determinados por los valores de una cultura patriarcal, sin cuestionar el orden dominante. Sus intereses se enfocaron en las necesidades prácticas de las mujeres asociadas a un rol reproductivo.

Ninguna de las organizaciones que militan a favor de la salud de las mujeres fue convocada para participar en los CLS, lo que indica que el movimiento popular de mujeres no tuvo una presencia efectiva en estos espacios. Tampoco se manifestaron e interpelaron ante instancias locales, sino que lo hicieron, principalmente, en el nivel central. Por su parte, el movimiento feminista, que históricamente instaló en las agendas nacionales los temas de género, no incorporó la reflexión sobre la descentralización entre sus prioridades.

Conclusiones a la luz del contexto actual

Al ubicarnos en este nuevo contexto, cabe preguntarse en qué medida los planes y actuaciones de la nueva administración del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, respecto del proceso de descentralización, pueden contribuir

a la construcción de un modelo de salud pública fundamentado en los derechos humanos y, en particular, en los derechos de las mujeres. Desde este interrogante, a continuación se describen algunas de las principales acciones emprendidas durante los primeros dos años del gobierno que asumió en 2008. Luego se las compara con las limitaciones o potencialidades que la singularidad del proceso de descentralización de Paraguay presenta, a la luz de las diferentes coyunturas políticas y sociales en las que se produjo.

Un tiempo de cambios y continuidades

Poco tiempo después de iniciar su gestión, el gobierno de Fernando Lugo presentó un marco de Políticas Públicas en Calidad de Vida y Salud con Equidad con la finalidad de orientar la planificación estratégica del período comprendido entre 2008 y 2013 (MSPBS, 2009 a). La premisa que lo sustenta se basa en la salud como derecho humano fundamental y abarca los principios de universalidad, integralidad, equidad y participación. Los derechos de las mujeres fueron incluidos en esta propuesta al plantearse la promoción de la igualdad de género como uno de los mecanismos para superar las diferencias injustas que determinan el estado de salud o enfermedad de las personas. Al mismo tiempo, el programa estableció una serie de metas para erradicar las situaciones inadmisibles en la esfera del bienestar de la población, y se reconoció la existencia de necesidades diferenciadas para mujeres y hombres.²⁰

20 En este sentido, la propuesta para orientar las políticas públicas declara metas de “indiferencia cero” para problemáticas que afectan diferenciadamente a las mujeres, como la mortalidad materna por causas obstétricas

La implementación de los planes sectoriales derivados no se produce de modo lineal y continuo. Entre las medidas adoptadas, la declaración de gratuidad de los servicios de salud fue, sin duda, una de las más importantes para iniciar el cumplimiento del derecho universal de acceso a la salud. La población vio aumentar su margen de oportunidades para recibir atención médica y provisión de medicamentos en los establecimientos del MSPBS, ello quedó demostrado por el considerable incremento de las consultas.²¹ También se creó una red de Unidades de Salud Familiar que responde a un nuevo paradigma basado en la asistencia primaria y la prevención que pone a disposición de estos sectores un conjunto de servicios básicos que anteriormente sólo podían encontrarse en hospitales alejados de sus lugares de residencia. Para muchas mujeres en situación de pobreza, la eliminación de aranceles y la extensión de los servicios constituyen un salto cualitativo en su situación de vulnerabilidad.

En cambio, las actuaciones del Estado dirigidas a promover la igualdad de género en el campo de la salud han seguido un ritmo diferente, al menos hasta el momento. En efecto, al revisar algunas presentaciones sobre los contenidos y los resultados de las políticas públicas en materia de salud, se observa la ausencia de ejes estratégicos (Giménez, 2008; MSPBS, 2009 b). Los mecanismos para la reducción de las bre-

evitables; las muertes por aborto; los partos no asistidos por profesional calificado y humanizado; los embarazos no deseados; la violencia y el maltrato contra la mujer; el diagnóstico y tratamiento tardío para displasias y cáncer de cuello uterino y de mamas; y el analfabetismo y no escolarización (entre otros aspectos clave para la salud de las mujeres).

21 En su rendición de cuentas a la ciudadanía del primer año de gestión, el MSPBS informó que el registro de consultas en los establecimientos públicos de salud pasó de 2.541.582 en 2007 a 3.244.303 en 2009 (MSPBS, 2009 b).

chas de género mencionados en los documentos revisados se limitaron a acciones puntuales destinadas a dar respuesta a problemas específicos. Tal es el caso de la prevención del cáncer en la mujer y el impulso de la atención de la violencia contra las mujeres y las niñas.

En el terreno de los hechos, estos vacíos u omisiones se materializan también en los niveles locales descentralizados, en los que se identificaron acciones valiosas para la salud de las mujeres: elaboración de un Protocolo de Atención a Víctimas de Violencia, la realización de actividades de sensibilización y capacitación en materia de derechos y la instalación de algunos albergues para mujeres embarazadas,²² entre otros. Pero estas acciones no han sido suficientes para englobarlas en una estrategia integral que apunte a la igualdad entre hombres y mujeres.

La presencia en altos cargos de personas con voluntad y conocimiento para promover la igualdad como un mecanismo de acceso a derechos no derivó inmediatamente en un cambio de la cultura y las prácticas institucionales sedimentadas durante décadas. En tal sentido, aún existe una estructura burocrática que continúa operando dentro de una lógica asistencial que representa a las mujeres como meras receptoras pasivas de algunos servicios que presta el Estado. Las instituciones estatales no han podido revertir este orden de cosas debido a la insuficiencia de recursos humanos en mandos medios capacitados para introducir cambios sustantivos.

En resumen, la brecha que se observa entre el compromi-

22 Igualmente merece destacarse que se buscó incentivar la igualdad de género en el interior del Ministerio a través de la creación de una sala de lactancia materna para funcionarias de la institución en su oficina central de la capital, aunque ésta sea una acción con un impacto mucho más accotado y en cierta medida simbólico.

so declarado por el Estado a nivel central para garantizar el derecho a la salud y sus capacidades reales de hacer efectivo su ejercicio -en el caso particular de las mujeres- se relaciona, en parte, con las debilidades históricas del propio aparato institucional y con la persistencia de lógicas asistenciales muy arraigadas en el sistema. Por otro lado, también se vincula con el hecho de que la sola implementación de medidas progresistas, como la declaración del acceso gratuito a la salud, no es suficiente si no van acompañadas por acciones estratégicas orientadas a la reducción de las desigualdades existentes en otros ámbitos, como el hogar o el mundo laboral, que impactan directamente y de manera diferenciada en la salud de las personas según su sexo.

Las políticas de descentralización de los servicios de salud fueron seleccionadas como uno de los lineamientos estratégicos para responder a la necesidad de desburocratizar la gestión y promover la participación ciudadana. Con este propósito, se definieron algunas acciones en el corto y mediano plazo para la reactivación de los CLS y la formulación de un programa de descentralización para el período 2009–2013.²³

Con la intención de instalar un nuevo sistema de financiación, el MSPBS creó, con recursos provenientes del Estado, el Fondo de Equidad para la Administración Descentralizada. Ello posibilitó la transferencia de fondos a los consejos locales y regionales de salud legalmente constituidos para

23 Este trabajo fue encomendado a un equipo técnico conformado por representantes del MSPBS, el Consejo de Gobernadores del Paraguay, la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI), el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). La principal función asignada a este grupo multisectorial fue ocuparse de la discusión, la formulación y el monitoreo de las políticas, las normas y los instrumentos para hacer operativo este proceso.

que sean administrados íntegramente por estas instancias. Al mismo tiempo, se estableció que los municipios y las gobernaciones continuarían contribuyendo con un porcentaje de su presupuesto general para complementar estos fondos. En contrapartida, los consejos nacionales y regionales se comprometieron a cumplir con varias responsabilidades, entre las que se encuentran la ejecución de los programas de salud formulados por el nivel central, la elaboración de planes locales de salud y la rendición de cuentas sobre el uso de los fondos a través de mecanismos participativos y transparentes.

El resultado de esta nueva etapa del proceso fue la continuidad de la gestión descentralizada acorde con las políticas públicas de acceso gratuito a la salud. Sin embargo, como se pudo observar, los cambios introducidos se circunscribieron básicamente al campo financiero, sin incluir objetivos explícitos referidos a la promoción de la igualdad de género y el ejercicio de los derechos de las mujeres.

Desigualdad de género y espacios locales

La principal conclusión que se obtiene del análisis de este proceso es que el modelo de descentralización no ayudó a la igualdad de género y, en consecuencia, su contribución a la vigencia de los derechos humanos de las mujeres ha sido moderada. La apertura o ampliación de los espacios de decisión locales, tanto durante el período anterior como en el actual, permitió el mejoramiento en la prestación de algunos servicios dirigidos hacia las mujeres y el aumento de su participación en algunas fases del proceso de toma de decisiones. Sin embargo, al ser una modalidad básicamente administrativa, la descentralización de los servicios de salud continúa operando en una esfera en la que los resultados se miden

según un esquema de eficiencia, a la par que las principales discusiones de su agenda giran en torno al origen y el volumen de los fondos.

La falta de iniciativas para reconocer y abordar las desigualdades de género aún constituye un obstáculo importante para garantizar el ejercicio del derecho a la salud de las mujeres. Sin esta perspectiva de análisis, resulta más difícil comprender que el malestar de muchas no se ciñe exclusivamente a un estado de enfermedad, sino que tiene sus orígenes en factores relacionados con los modos de organización social de los roles diferenciados de mujeres y varones. Todos éstos exigen intervenciones más integrales en varias esferas del mundo social, que no se han producido a partir de la transferencia de nuevas responsabilidades a los espacios locales.

La participación no puede entenderse automáticamente como una oportunidad para instalar modelos sensibles a la igualdad de género. Sin embargo, es condición necesaria aunque no suficiente para tomar conciencia sobre ello. Considerando que la participación conforma uno de los principios orientadores de las actuales políticas públicas de salud, las autoridades necesitarán identificar normas y mecanismos específicos que aseguren la calidad y pluralidad de los procesos, así como una distribución más justa entre hombres y mujeres de las responsabilidades en el hogar y en la sociedad.

Estas consideraciones, a su vez, son relevantes para discutir algunas ideas relativamente frecuentes y estandarizadas acerca del ámbito local. Lejos de conceptualizarlo como un ámbito estático y cerrado resulta más apropiado concebirlo como un espacio dinámico y fluido en el que interactúan agentes en diversas posiciones y donde los límites entre los ámbitos local, nacional y transnacional no son demasiado claros y definitivos.

El reconocimiento de esta realidad trae aparejada una serie de implicaciones para la actual formulación de políticas públicas, por ejemplo los múltiples lugares de interfase y las mediaciones entre los niveles, la necesidad de fortalecer el rol rector del MPSBS a la par de promover la participación real de los actores y actoras locales; y la relevancia de los programas nacionales combinados con las adaptaciones y propuestas comunitarias; entre otros aspectos fundamentales.

La igualdad de género y el ejercicio de los derechos de las mujeres bajo estas condiciones se inscriben en un campo que deja de ser local o nacional -en sentido estricto- y pasa a ser entendido como una zona en la que se combinan los arraigos territoriales con fuerzas provenientes de otros escenarios y en constante tránsito.

En otro plano, asegurar la universalidad de la salud como derecho requiere de un mayor presupuesto. Pero esta capacidad depende de los resultados de las tensas negociaciones con poderosos actores que se mueven en los márgenes de la esfera estatal, sin involucrase de modo directo, aunque incidiendo decididamente a través de sus representantes.

Es decir, si el Estado no logra ampliar su capacidad de recaudación para implementar mejores políticas de redistribución, sus políticas sociales, entre ellas las que podrían garantizar los derechos de las mujeres, continuarán siendo débiles o simplemente retóricas.

Con ello se pone en evidencia, desde una nueva perspectiva, la multiplicidad de factores que determinan la posibilidad de que las políticas de descentralización contribuyan o no al ejercicio de los derechos de las mujeres y a la igualdad de género. No se trata sólo de decisiones locales, sino también de disputas que se juegan sobre escenarios más amplios y complejos.

Anexo metodológico

La metodología general de la investigación consistió en un estudio comparado de 10 casos. En este tipo de propuesta se opta por obtener información sobre un aspecto de la realidad con límites precisos, intentando comprender con mayor profundidad lo particular de una muestra específica de unidades que respondan a determinados criterios de selección. A partir de ello se asume que es viable encontrar información cuyo análisis descubra elementos importantes de las tendencias, los patrones o las constantes de la situación general a la que se adscribe esa muestra. Se han observado los procesos seguidos en municipios con diferentes grados de descentralización, buscando responder a los objetivos y a las preguntas del estudio.

Como estrategia metodológica se utilizaron de modo combinado abordajes cuantitativos y cualitativos. Mediante el primero se buscó dar cuenta de la elección de indicadores que permitieran evaluar la situación de los procesos de descentralización sanitaria seguidos en cada municipio seleccionado, considerando el esquema analítico adoptado. Se observó y se analizó en qué medida algunos indicadores de la gestión y la atención de la salud de las mujeres registraron variaciones importantes o no, según el tipo de proceso experimentado en cada municipio y las características específicas de su gestión con respecto a la igualdad de género. Para ello se recurrió a fuentes secundarias y datos de los registros del sistema de salud y de cada entidad prestadora de servicios, así como a información de fuentes primarias provistas por una encuesta con mujeres usuarias de los servicios analizados en cada municipio.

A través del abordaje cualitativo se buscó comprender los

diversos tipos de factores que facilitan u obstaculizan el mejoramiento de la situación, la gestión y la atención de la salud de las mujeres en el contexto del proceso de descentralización. Este análisis permitió conocer de modo más profundo cómo operan las instituciones locales, cómo se establecen las relaciones sociales y cómo se estructuran las propias subjetividades en el ámbito de la salud, profundizando en las lógicas, los significados o las imágenes de la realidad que determinan las características específicas del proceso y lo vinculan con la realidad concreta de las mujeres. De este modo, se identificó una pluralidad de situaciones implicadas en la determinación de la atención de la salud de las mujeres, y en el encuentro o desencuentro producido entre necesidades y percepciones con la oferta de servicios propuestos en el marco del proceso de descentralización. Se recurrió para ello a datos descriptivos desde la mirada de diversos actores y actoras (mujeres de la comunidad, trabajadores y trabajadoras de la salud, integrantes de consejos locales de salud, autoridades), tanto en el ámbito local como nacional.

La selección de casos

Para definir cuáles serían los 10 municipios a estudiar, se consideró el conjunto de aquellos que al inicio de la investigación, en 2006, tuvieran acuerdos de descentralización vigentes en todo el país, los cuales representaban un total de 34 casos. Se realizó una selección progresiva a partir de la aplicación de criterios que incluían aspectos político-institucionales relacionados con la descentralización de servicios de salud, el tipo de establecimiento de salud asentado en el municipio, el sexo de las autoridades municipales, la diversidad

regional y política, y criterios de conveniencia para el trabajo de campo. Así, se eligieron los casos en donde el mecanismo contaba con mayor tiempo de vigencia, con establecimientos en niveles de complejidad del centro de salud u hospital distrital, con administraciones municipales lideradas tanto por mujeres como por hombres de los principales partidos políticos, y de diversos departamentos del país.

Los municipios seleccionados se caracterizaron por los siguientes factores: todos ellos fueron sujetos de procesos de descentralización de los servicios de salud mediante la firma de acuerdos entre el CLS, el municipio y el MSPBS. Se implementaron procesos a partir de los acuerdos, y por último, contaban con un CLS en funcionamiento. Se consideró la variabilidad de los factores que se presentan en el cuadro 1.

► **Cuadro 1.** Indicadores de variabilidad

Criterio de variabilidad	Cantidad por criterio	Variación
Antigüedad desde la firma de los acuerdos (en el año 2006)	3 grupos	1 con 6 años 7 con 2 años 2 con 1 año
Región	4 departamentos	4 en Itapuá 2 en Misiones 2 en Caaguazú 2 en Cordillera
Política	2 partidos políticos	8 de la ANR 2 del PLRA
Sexo	2 grupos	3 con intendentes mujeres 7 con intendentes hombres
Tipo de entidad	2 grupos	4 centros de salud 6 hospitales distritales

Fuente: elaboración propia.

Caracterización de los municipios elegidos

► **Cuadro 2.** Municipios seleccionados

Municipio	Firma del acuerdo	Tipo de establecimiento	Sexo del intendente/a	Partido político	Departamento
Fram	2000	CS	M	ANR	Itapúa
Carmen del Paraná	2004	CS	M	ANR	Itapúa
Coronel Bogado	2004	HD	M	ANR	Itapúa
Natalio	2004	HD	M	ANR	Itapúa
San Miguel	2004	CS	H	ANR	Misiones
Santa Rosa	2004	HD	H	PLRA	Misiones
Caaguazú	2004	HD	H	ANR	Caaguazú
Juan Manuel Frutos	2004	HD	H	ANR	Caaguazú
Altos	2005	HD	H	PLRA	Cordillera
Eusebio Ayala	2005	HD	H	ANR	Cordillera

HD: Hospital distrital

CS: Centro de salud

ANR: Asociación Nacional Republicana

Fuente: elaboración propia.

M: Mujer

H: Hombre

PLRA: Partido Liberal Radical Auténtico

Esquema analítico

En la investigación se utilizó el modelo analítico basado en el esquema “Espacio de Decisión. Principal Agente”, elaborado por Thomas Bossert (1998; 2000), mediante el que se busca valorar el rango de opciones para decidir sobre aspectos relevantes en el funcionamiento y producción de servicios de salud que tienen las entidades descentralizadas y, a partir de ello, analizar qué se hizo y que se logró con esta capacidad para mejorar la salud de las mujeres y alcanzar la igualdad de género. Este esquema fue complementado con un análisis exploratorio sobre las percepciones de las usuarias de los establecimientos sanitarios acerca de cuestiones referidas a su salud, la correspondencia entre la oferta y sus necesidades dentro de este ámbito, la atención recibida, su participación en los espacios de decisión y los factores políticos, económicos, sociales y culturales que inciden en su bienestar.

El modelo de Bossert asume que las autoridades centrales definen las transferencias intergubernamentales y los espacios de decisión; mientras que las locales son capaces de influir sobre alternativas distributivas, de recursos humanos y prestación de servicios. Sobre esta capacidad local intervienen otros factores que definen las características de la localidad, como población, grado de urbanización, ingresos, entre otras. Finalmente, estos elementos en conjunto pueden determinar modificaciones en la prestación de los servicios, cuyo objetivo es la equidad, la eficiencia, la calidad y la viabilidad financiera.

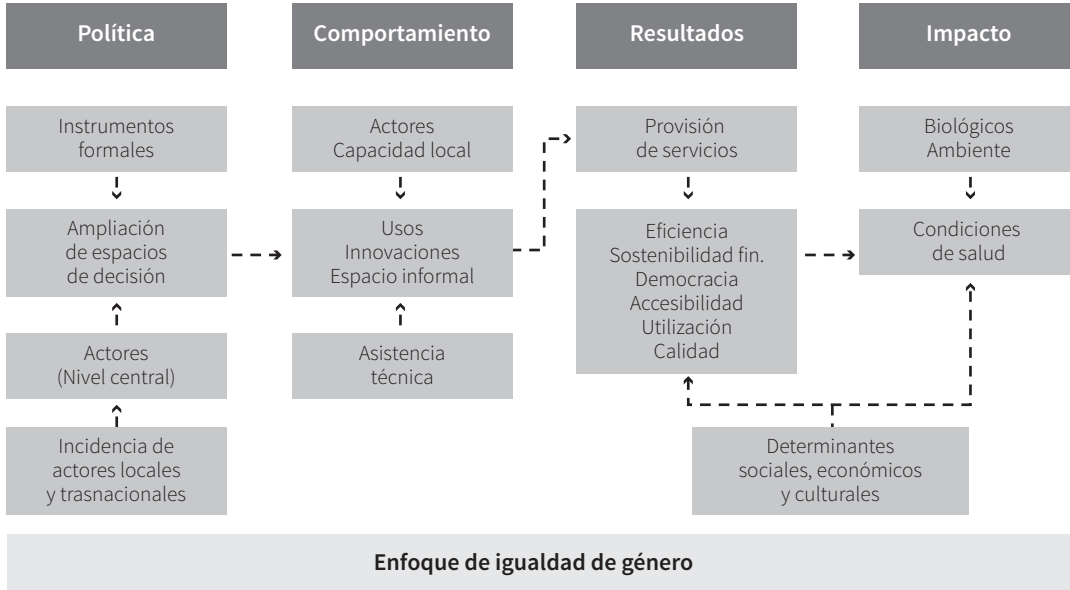
La descentralización de servicios de salud implica una transferencia de responsabilidades (y de autoridad) desde el nivel central de gobierno, en este caso desde el MSPBS hacia instancias gubernamentales regionales o locales, o bien hacia organizaciones autónomas o semiautónomas. El modelo

principal-agente desarrollado por Bossert propone que desde los ministerios de salud (principal) se fijan los objetivos de eficiencia, calidad y viabilidad financiera, se establecen metas y se utilizan sistemas de monitoreo selectivo, incentivos y penalizaciones para hacer cumplir estos propósitos. Las autoridades locales (agentes) son quienes reciben recursos y responsabilidades para implementar acciones tendientes a alcanzar estos propósitos. Los agentes comparten estos objetivos pero, a su vez, tienen otros intereses y manejan mayor información que el principal, lo cual los lleva muchas veces a introducir innovaciones. El modelo analiza la relación vertical entre ellos, las posibles variaciones y sus resultados.

Partiendo de una revisión conceptual sobre los procesos de descentralización de los servicios de salud, Bossert incorporó aspectos para valorar el rango de discreción u opciones permitidas a los agentes de esos procesos. Así, propuso que la descentralización puede expandir estas opciones en las instancias locales. Para describir esta expansión introdujo el concepto de *espacios de decisión*. El esquema puede ser visualizado en el gráfico 2.

Los casos seleccionados fueron revisados de acuerdo con este modelo con el objetivo de categorizarlos en cuanto a sus niveles de descentralización, tomando criterios definidos en la matriz de Bossert (2000), referidos a aspectos *financieros*, de *organización de servicios*, *manejo de recursos humanos*, *reglas de acceso* y *reglas de dirección*; estos aspectos constituyen las *funciones* relevantes para la prestación de servicios de salud. Posteriormente, los municipios fueron analizados, también de acuerdo con el mismo modelo, con el objetivo de establecer si desarrollaron modificaciones en los *comportamientos* de las instancias locales de salud y en los *resultados*, contrastando éstos con la *percepción de las mujeres*.

► **Gráfico 2.** Esquema analítico para la investigación de descentralización en salud.



Fuente: elaboración propia a partir de esquema modificado de Bossert . (2000)

El objetivo de este análisis fue reconstruir el hilo conductor que se inicia con las decisiones políticas, los instrumentos formales derivados para implementar la descentralización de servicios de salud en el Paraguay, la creación de nuevas capacidades locales para actuar, las modificaciones en los servicios locales a partir de las acciones que se han implementado y los resultados alcanzados.

Finalmente, se realizó un análisis de la percepción de mujeres usuarias de los servicios de salud, para indagar sus perspectivas y modos de evaluar la prestación de servicios, sobre la correspondencia entre éstos últimos y sus necesidades, sobre su propia participación en las decisiones provenientes de los establecimientos de salud y que atañen directamente a sus cuerpos, así como sus representaciones de la salud, la enfermedad y la reproducción, y sobre su propia condición de mujeres y sus roles.

Fuentes de información y técnicas de recolección de datos

La investigación se desarrolló recurriendo a diversas fuentes y modalidades de recolección de información. A partir de fuentes primarias se buscó obtener visiones diferentes acerca del proceso de descentralización de la salud en el Paraguay, en diversos niveles.

En el nivel central se recurrió a autoridades y funcionarios/os del MSPBS con responsabilidades sobre la descentralización sanitaria y con conocimientos sobre los mandatos nacionales, el diseño de la política y los instrumentos formales, así como sobre los procesos seguidos a partir del inicio de su aplicación.

En los municipios, se obtuvo una variedad de aproximaciones al proceso de las personas responsables de establecimientos de salud, de las autoridades municipales, de integrantes de los consejos locales de salud y de diversas organizaciones que operan en la comunidad, en particular las de mujeres y aquellas que tienen objetivos vinculados a la salud de las comunidades que usan o podrían usar los servicios sanitarios.

El siguiente cuadro presenta un resumen de las fuentes primarias, las técnicas de recolección e instrumentos utilizados y cantidad de datos recogidos.

En cuanto a las fuentes secundarias, se recurrió a registros de los servicios de salud de cada municipio, a documentación relacionada con la gestión de los consejos locales de salud y de los propios municipios, a documentos referidos al proceso de establecimiento y desarrollo de la descentralización sanitaria, a programas de salud ministeriales que incorporan componentes de descentralización, a estadísticas e indicadores nacionales que dan cuenta de la situación de salud de las mujeres en el país y en los municipios estudiados y a bibliografía relacionada con el proceso de descentralización de la salud en el Paraguay.

El desempeño de las variables que se presenta en la tabla 3 corresponde a los puntajes otorgados a cada uno de los 10 municipios estudiados. Se utilizó un rango que va de 0 a 2, donde 0 es el valor asignado cuando no existe evidencia de implementación, 1 cuando la implementación se dio antes de la descentralización y 2 cuando la modificación se produjo a partir de la descentralización, fortaleciendo o creando una acción específica en función de los indicadores seleccionados.

► **Cuadro 3.** Resumen de las fuentes primarias

Fuente	Técnica de recolección	Instrumento	Cantidad
Autoridades ministeriales (ex ministro de salud, directores/as generales de programas, de los servicios de salud, de coordinación de regiones sanitarias, de hospitales, de descentralización).	Entrevistas individuales.	Guías semiestructuradas.	6 entrevistas.
Responsables de instituciones prestadoras de servicios de salud en los municipios (directores/as de hospitales distritales y centros de salud).	Entrevistas individuales.	Guía semiestructurada.	10 entrevistas, una en cada municipio estudiado.
Autoridades municipales (intendentes/as, ex intendentes/as, concejales municipales, responsables de secretarías de la mujer y de acción social).	Entrevistas individuales.	Guía semiestructurada.	17 entrevistas en 10 municipios estudiados.
Integrantes de consejos locales de salud.	Entrevistas individuales y colectivas.	Guía semiestructurada.	15 entrevistas en los 10 municipios seleccionados.
Integrantes de organizaciones comunitarias que trabajan el tema salud y de organizaciones de mujeres.	Entrevistas individuales.	Guía semiestructurada.	9 entrevistas en 6 de los municipios seleccionados.

► **Cuadro 3.** continuación

Fuente	Técnica de recolección	Instrumento	Cantidad
Mujeres usuarias y potencialmente usuarias de las comunidades.	Encuesta a mujeres mayores de 18 años, usuarias que acuden a consulta en los servicios de salud.	Formulario de encuesta.	Muestra representativa en los 10 municipios seleccionados: total de 1351 casos.
	Grupos focales.	Guía semiestructurada.	10 grupos focales, uno en cada municipio estudiado.

Fuente: elaboración propia.

► **Tabla 3.** Desempeño de variables de modificación del comportamiento en las EPSS*

Variables	Altos	Ayala	Caaguazú	Juan Manuel Frutos	Santa Rosa	San Miguel	Natalio	Coronel Bragado	Fram	Carmen del Paraná
FINANZAS										
Financiamiento de donantes para mujeres	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Presupuesto local desagregado por sexo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desagregación por sexo del gasto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ORGANIZACIÓN										
Proyectos específicos con donantes	0	0	0	0	2	2	2	2	2	2
Farmacias sociales	0	0	0	0	2	2	2	2	2	2
Existencia de horario vespertino	0	2	0	0	0	0	0	2	2	2

► **Tabla 3.** Continuación

Variables	Altos	Ayala	Caaguazú	Juan Manuel Frutos	Santa Rosa	San Miguel	Natalio	Coronel Bragado	Fram	Carmen del Paraná
DIRECCIÓN										
CLS con participación de mujeres	2	2	2	2	2	2	2	2		
Participación en la rendición de cuentas	2	2	2	2	2	2	2	2		
Trabajo conjunto con OSCs	0	0	0	0	0	0	0	0		
Promoción de participación en CLS	0	0	0	0	0	0	0	0		
Trabajo conjunto con OSCs de género	0	0	0	0	0	0	0	0		
RESULTADOS OPERATIVOS										
Fort. de atención de urgencias ginecológicas	1	2	2	1	2	0	2	2	2	2

► **Tabla 3.** Continuación

Variables	Altos	Ayala	Caaguazú	Juan Manuel Frutos	Santa Rosa	San Miguel	Natalio	Coronel Bragado	Fram	Carmen del Paraná
Fort. de atención de CA de cuello uterino	1	1	2	1	2	1	2	2	2	2
Fort. de atención prenatal	1	1	2	1	1	1	1	2	2	2
Fort a SSR	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2
Fort. de atención de CA de mama	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2
TOTAL	11	14	14	11	19	19	19	26	26	26

* Se valora el desempeño general de los 10 municipios estudiados por variable seleccionada con interés de género para modificación del comportamiento según escala de puntuación 0 a 2

Fuente: elaboración propia.

Bibliografía

Alianza Patriótica para el Cambio (2008) *Políticas públicas para la calidad de vida y salud con equidad. Propuesta en salud*. Asunción: Alianza Patriótica para el Cambio. [Texto inédito]

Bossert, Th. (1998) “Analyzing the decentralization of Health Systems in developing countries: Decision Space, Innovation and Performance”, en *Social Science and Medicine*. Vol. 47, Nro. 10 Leicester: University of Leicester.
Disponible en: <http://www.hsph.harvard.edu/ihsg/pdf/science.pdf>

Bossert, Th. (2000) *Methodological Guidelines for Applied Research on Decentralization of Health Systems in Latin America*. Harvard: Harvard School of Public Health.
Disponible en: <http://www.hsph.harvard.edu/ihsg/publications/pdf/lac/MethodologicalGuide-dec1.PDF>

Bossert, Th. *et al* (2000) *La descentralización de los servicios de salud en Bolivia*. Harvard: Harvard School of Public Health.
Disponible en: <http://www.hsph.harvard.edu/ihsg/publications/pdf/lac/Bolivia-dec-espanol.PDF>

CLADEM *et al.* (2005) *Informe sombra CEDAW. Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay*. Asunción: CLADEM- CMP y CDE.

Giménez, E. (2008) *Plan nacional de salud del gobierno nacional* (San Bernardino). Presentación en PPT expuesta durante el XI Seminario sobre presupuesto público en la ciudad de San Bernardino.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Organización

- Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud (2006) *Cuentas de salud en Paraguay 2002 – 2004*. Asunción: MSPBS, OPS y OMS.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2009a) *Políticas públicas para la calidad de vida y salud con equidad*. Asunción: MSPBS.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2009b) *Rendición de cuentas a la ciudadanía. 1er año de gestión*. Presentación en PPT.
- Naciones Unidas (1995) “Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer” Beijing,
Disponible: <http://www.un.org/esa/gopher-data/conf/fwcw/off/a-20.sp>
- Organización Mundial de la Salud (2006) “Constitución de la Organización Mundial de la Salud”, http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf
- Organización Panamericana de la Salud (2008) *Perfil de los sistemas de salud. Paraguay. Monitoreo y análisis de los procesos de cambio y reforma*. Washington: DC. OPS.
- Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud (2007) *Renovación de la atención primaria de salud en las Américas: documento de posición de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud*. Washington: OPS – OMS.
- Palau, M. *et al* (2007) *Los refugiados del modelo agroexportador. Impactos del monocultivo de soja en las comunidades campesinas paraguayas*. Asunción: Base Investigaciones Sociales.
- Paraguay Ley N° 3.966/2010 Orgánica Municipal. Asunción,

Soto, L. (2007) Informe de consultoría para el Programa “Una salud integral para mujeres y hombres”, enmarcado en el II Plan de Igualdad de Oportunidades para Hombres y Mujeres 2003 -2007. Asunción: Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República [Texto inédito].

Velasco Arias, S. (2006) *Atención biopsicosocial al malestar de las mujeres. Intervención en atención primaria en salud*. Madrid: Instituto de la Mujer.

Sobre los/las autores/as

Jo Beall

Es autora de numerosos libros y artículos en áreas de género y teoría social, desarrollo social, gobernanza local, ciudades y conflicto, y fragilidad del Estado.

Ha trabajado en numerosos países y para varios organismos internacionales tanto a nivel nacional, bilateral y multilateral. Integra el Consejo Editorial de varias publicaciones académicas prestigiosas, es *Fellow* del Goodenough College desde el año 2000 y miembro del Council of the Overseas Development Institute.

Desde 2011 es miembro del Consejo Ejecutivo del British Council y Directora de Educación y Sociedad. Fue Consejera en University of Cape Town y tuvo a su cargo la estrategia de internacionalización de esa casa de estudios. Graduada en la London School of Economics, se unió al claustro docente a principios de la década de 1990, en el Departamento de Política Social y luego en el Instituto de Estudios del Desarrollo, que dirigió entre 2004 y 2007.

Gloria Bonder

Graduada en Psicología (Universidad de Buenos Aires, Argentina) y en Género y Educación (Department of Education, Universidad de Cambridge, Inglaterra). Directora del Área Género, Sociedad y Políticas de FLACSO-Argentina (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Desde este ámbito coordina dos programas regionales: la Maestría Virtual en Género, Sociedad y Políticas, y el Diploma Superior en Género y Políticas Públicas (www.priggepp.org) y la Cátedra Regional UNESCO Mujer, Ciencia y Tecnología en América Latina (www.catunescomujer.org).

Consultora e investigadora sobre planeamiento y evaluación de políticas con, y para, la igualdad de género con especial énfasis en los temas de educación, comunicación, ciencia, tecnología y juventud. Asesora de organismos regionales e internacionales como CEPAL, ONU MUJERES (antes UNIFEM), UNICEF, DAW (UN), PNUD, OEA, UNESCO, IDRC, OPS, PROLID- IADB, entre otros, y de universidades y organismos de gobierno de países de América Latina, Europa y África.

Coordina la Red Global de Cátedras UNESCO en Género (www.catunescomujer.org/globalnetwork/). Integra el Consejo Asesor de ONU Mujeres de América Latina y el Caribe, y es parte del Comité Consultivo de reconocidas redes internacionales de investigación y comunicación como SIRCA y WISAT, entre otras.

Coordina el programa de formación “Desarrollo y políticas locales con enfoque de igualdad de género y derechos humanos”, que cuenta con el apoyo del Centro de Capacitación ONU Mujeres, Santo Domingo-República Dominicana.

Antecedentes destacados: es fundadora del Centro de Estudios de la Mujer de Argentina (1979) y del Postgrado Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, en la Facultad de

Psicología de la Universidad de Buenos Aires (1987-1999). Coordinadora del Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Área Educativa, Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina (1993-1996). Distinguida por UNESCO como una de las sesenta mujeres en todo el mundo que han colaborado con sus propósitos, representando las voces, aspiraciones y visiones de muchas mujeres del mundo.

Francisco Cos-Montiel

Graduado en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (1993). Luego, realizó la maestría en Planeamiento de Política Social en Países en Desarrollo y el doctorado en Estudios de Género y Desarrollo en la London School of Economics (LSE).

Actualmente es el especialista principal del Programa de Apoyo al Crecimiento Económico Inclusivo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo en Canadá (IDRC). Fue especialista principal del Programa de Derechos de las Mujeres y Ciudadanía para América Latina y el Caribe, y representante de la Unidad de Género del IDRC en Montevideo, Uruguay.

Ha desempeñado varios cargos en la administración pública de México, entre ellos el de primer Director General de Planeación del Instituto Nacional de las Mujeres. Ha sido consultor para un número importante de organizaciones multilaterales, como el Banco Mundial, ONU Mujeres, Organización Panamericana de la Salud, UNIFEM, PNUD y para los gobiernos de Suecia, Canadá y México.

Es miembro del Panel Internacional de Expertos del Reporte Mundial sobre la situación de las niñas "Because I'm a

Girl”. Participó como el experto global en género en el Foro Mundial sobre Desarrollo Local de Naciones Unidas en Uganda, ha sido ponente en las sesiones plenarias de la Comisión de Naciones Unidas sobre el Status de la Mujer, delegado en el Foro Urbano Mundial de Río de Janeiro y representante del IDRC en el Comité de Donantes Internacionales para el Desarrollo Empresarial.

Clyde Soto

Licenciada en Psicología por la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay. Cursó la especialización en género y políticas públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Es investigadora del Centro de Documentación y Estudios desde 1991. Ha investigado, entre otros temas, sobre participación social y política de las mujeres, violencia de género, trabajo infantil, explotación sexual comercial infantil y cadenas globales de cuidados. Es activista feminista y de derechos humanos.

Patricio Dobrée

Licenciado en Filosofía por la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay. Cursó estudios de antropología en la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”. Es investigador del Centro de Documentación y Estudios desde el año 2005. Su trabajo de investigación abarca temas diversos como explotación sexual comercial infantil, descentralización de la salud y derechos de las mujeres, modelos de familias y cadenas globales de cuidados, entre otros temas.

Marina Arratia Jiménez

Estudió sociología en la Universidad Mayor San Simón de Cochabamba, Bolivia, y se tituló en la mención sociología rural. Obtuvo un diplomado en “Agricultura y Cultura Andina” en la Universidad Nacional de Cajamarca de Perú. Tiene una maestría en Educación Intercultural Bilingüe, en el PROEIB Andes de la Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba.

Actualmente es docente investigadora del Programa de Maestría en Educación Intercultural Bilingüe para los países andinos (PROEIB Andes) de la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba.

En 2002 su tesis de maestría obtuvo un premio de la UNESCO, en el concurso: “Iniciativas al estudio e innovaciones en gestión educativa en Latinoamérica”, publicada en Argentina.

Ha trabajado en ONG, implementando proyectos de desarrollo rural en comunidades campesinas y pueblos indígenas de Bolivia. Es autora de varias investigaciones y publicaciones en temas relacionados con los derechos indígenas y de gestión de recursos naturales.

Fue coordinadora y docente del Programa de Licenciatura en Educación Intercultural Bilingüe de la Universidad Mayor de San Simón.

Zulema Gutiérrez Pérez

Nació en Bolivia y estudió en la Facultad de Agronomía de la Universidad Mayor de San Simón en Cochabamba. Realizó su maestría y doctorado sobre recursos hídricos en la Universidad de Wageningen, Holanda.

Se desempeña como consultora independiente en instituciones nacionales e internacionales en la temática de los

recursos hídricos, es docente de posgrado y ha publicado varios libros y artículos de su especialidad.

Trabajó en el Proyecto de Riego Intervalles, experiencia que la formó en la gestión campesina de sistemas de riego. Es docente e investigadora del Programa de Enseñanza e Investigación de Riego Andino y de los Valles (PEIRAV) en la Universidad San Simón de Cochabamba, donde desarrolla un marco conceptual y metodológico para abordar el tema vinculado a la gestión campesina de agua. Incorporó sus desarrollos teóricos en el currículo del departamento de Ingeniería como docente de las cátedras de Gestión de agua y Diseño de sistemas de riego.

María Arboleda

Estudió Sociología y Ciencias Políticas (UC), Especialización Superior en Gestión Local (UASB), Maestría en Filosofía China (USFQ y Universidad de Beijing), y relaciones Asia-Pacífico (CLACSO). Es consultora en género, interculturalidad y descentralización y territorios para agencias internacionales y para el Mecanismo Nacional de la Mujer de Ecuador. Fue fundadora de “Mujeres por la Democracia”, una convergencia de mujeres políticas de centroizquierda (1986). Dirigió el primer programa latinoamericano sobre mujeres y gobiernos locales de la Unión Internacional de Municipios y Podres Locales IULA-Capítulo Latinoamericano (1990-1997). Desde 1999 coordina el Seminario Académico del Higher Education Consortium of Urban Affairs (HECUA), creado por diecisiete universidades de Estados Unidos. Ha sido profesora del curso Liderar en Clave de Género (Centro Eurolatinoamericano Mujeres y Ciudad, URBAL y Municipalidad de Barcelona (2006-2008) y del Programa Género y Políticas Públicas de la Unión

Iberoamericana de Municipalistas (UIM 2010-2011). Ha realizado estudios sobre mujeres en gobiernos locales en Ecuador y en la región latinoamericana, y actividades de asesoría y asistencia técnica en políticas públicas locales que garantizan derechos de las mujeres.

Nancy Carrión Sarzosa

Socióloga con especialización en ciencias políticas y estudios de género. Ha investigado temas de descentralización, políticas públicas, economía y soberanía alimentaria desde un enfoque de género. También ha trabajado en problemáticas de violencia y femicidios en áreas rurales y justicia comunitaria en poblaciones indígenas, en diálogo con organizaciones de mujeres y gobiernos locales.

Stalin Gonzalo Herrera Revelo

Sociólogo en la Universidad Central del Ecuador, investigador en el Instituto de Estudios Ecuatorianos. Ha investigado sobre movimientos sociales, política pública, conflictividad, desarrollo y cambio rural.

Alejandra Santillana

Master en Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y militante de la Asamblea de Mujeres Populares y Diversas del Ecuador (AMPDE). Actualmente se desempeña como coordinadora para Ecuador en la Fundación Rosa Luxemburg para países andinos y forma parte del Grupo Permanente Alternativas al Desarrollo. Trabaja desde hace varios años sobre movimientos sociales, construc-

ción de hegemonía en el campo popular, movimiento indígena y feminismos. Obtuvo la beca para investigadores junior de CLACSO para indagar acerca de “La construcción del proyecto político del movimiento indígena ecuatoriano”. En el marco de la beca para la consolidación académica Santillana lleva adelante la investigación “Intelectuales y movimiento indígena ecuatoriano”.

Morena Soledad Herrera Argueta

Licenciada en Filosofía por la Universidad de El Salvador, master en Estudios Interdisciplinarios sobre Relaciones de Género por la Universidad de Gerona, España y master en Desarrollo Local en la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, UCA.

Es experta en Desarrollo Local y Equidad de Género, Seguridad Ciudadana y Violencia de Género, en procesos de articulación socioinstitucionales para la construcción de estrategias locales de intervención conjunta. Se desempeñó en varios cargos públicos y fue responsable directa de la construcción y la ejecución de convenios de colaboración entre la Dirección General de la Policía Nacional Civil y organizaciones de mujeres.

Docente universitaria de posgrado en universidades de El Salvador y otros países; defensora de los derechos humanos de las mujeres, activa feminista e integrante de diversas iniciativas que trabajan en defensa y ejercicio de los derechos de las mujeres en El Salvador y Mesoamérica.

Mirna Benavides

Profesora en Letras graduada en la Universidad de El Salvador y formada a nivel de posgrado en Investigación para el Desarrollo Económico Local, en FLACSO, Costa Rica.

Se desempeñó como profesora en distintos niveles de enseñanza y ha estado vinculada a organizaciones no gubernamentales. Integró la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) donde, como asesora e investigadora, participó en varios proyectos de investigación. Es autora de libros, capítulos en compilaciones, artículos y presentaciones en escritos para reuniones académicas. Participante activa de la vida política de su país, ha desempeñado diversos cargos de gestión pública.

Christine Hopkins Damon

Licenciada en Estudios sobre América Latina (Latin American Studies), realizó maestrías en Historia y Educación. Ha sido coordinadora de programas, investigadora y educadora en el ámbito gubernamental y de ONG. Posee experiencia en el diseño y ejecución de proyectos en áreas de juventud, mujeres y desarrollo local. Coordinó iniciativas *multi stakeholder* a nivel regional (Guatemala, El Salvador y Honduras), elaboración de propuestas, estudios diagnósticos e históricos, y es autora del Directorio de Expresiones Organizativas de Mujeres, publicado por la Fundación del Desarrollo (FUNDE).