

# DESIGUALDAD DE GÉNERO EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Claudia Ranaboldo y Yolanda Solana

Documento de Trabajo N° 23  
Programa Dinámicas Territoriales Rurales  
Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural



Este documento es un resultado del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, que Rimisp lleva a cabo en varios países de América Latina en colaboración con numerosos socios. El programa cuenta con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is a result of the Rural Territorial Dynamics Program, implemented by Rimisp in several Latin American countries in collaboration with numerous partners. The program has been supported by the International Development Research Center (IDRC, Canada). We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Claudia Ranaboldo es Investigadora Principal de Rimisp. Yolanda Solana es Coordinadora del Proyecto de Fortalecimiento de gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en el ámbito local (UN-INSTRAW/AECID).

Rimisp agradece la colaboración de UN-INSTRAW y AECID por su contribución en la realización de este informe.

Cita / Citation:

Ranaboldo y Solana. 2008. "Desigualdad de género en la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe". Documento de Trabajo N° 23. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

© Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Programa Dinámicas Territoriales Rurales  
Casilla 228-22

Santiago, Chile

Tel + (56-2) 236 45 57

dtr@rimisp.org

www.rimisp.org/dtr

# Índice

<i>Índice</i>	<i>1</i>
<b>SIGLAS Y ABREVIACIONES</b>	<b>1</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>2</b>
<b>1. EL PROBLEMA DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA FEMENINA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE</b>	<b>6</b>
1.1. Participación en los espacios de poder formal. Derecho incompleto	6
1.2. Derecho a la identidad. Una condición básica aún no resuelta	9
1.3. La descentralización. Oportunidad ambigua para las mujeres	10
1.4. Participación política y mujeres indígenas. La triple desigualdad	11
<b>2. LAS PRINCIPALES CAUSAS DE LA DESIGUALDAD</b>	<b>12</b>
<b>3. UN EJEMPLO: ECUADOR</b>	<b>15</b>
3.1. Entorno de oportunidades y limitaciones a nivel nacional	16
3.1.1. Oportunidades	16
3.1.2. Limitaciones	18
3.2. Contribuyendo a la reducción o a la reproducción de la desigualdad: los casos de Cuenca y Nabón	20
<b>4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>24</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>27</b>



## SIGLAS Y ABREVIACIONES

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALC	América Latina y el Caribe
AMUME	Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONAMU	Consejo Nacional de la Mujer
FUNDEMUCA	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional en Centro América y el Caribe
ODM	Objetivos del Milenio
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
UN-INSTRAW	Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer



# RESUMEN EJECUTIVO

## **El problema de la desigualdad de género en la participación política femenina en América Latina y el Caribe**

La participación política de las mujeres puede resumirse en la historia de su negación y de su conquista. Para ellas, el disfrute de sus derechos políticos, está ligado a su construcción como ciudadanas, siendo necesario diferenciar entre participación ciudadana y participación política formal. En este recorrido, muchas veces las mujeres han puesto más énfasis en participar –en la construcción democrática- que en llegar a decidir en ella.

Los elementos que caracterizan actualmente la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe (ALC) están ligados a los siguientes factores:

- La participación en los espacios de poder formal como un derecho incompleto.
- El derecho a la identidad como una condición básica aún no resuelta.
- La descentralización como una oportunidad ambigua para las mujeres.
- La participación política y las mujeres indígenas como la expresión de una triple desigualdad.

## **Las principales causas de la desigualdad**

Entre las múltiples causas que originan y perpetúan la desigualdad entre hombres y mujeres en cuanto a la participación y la representación política, se pueden señalar las siguientes:

- La vigencia –si bien disminuida- de un orden de género patriarcal.
- La pobreza como una condición multidimensional que afecta a las mujeres y con connotaciones mayores en el caso de la asociación mujer pobre e indígena.
- Procesos de reforma y modernización de los Estados inconclusos, que llevan aparejada una fragilidad institucional.
- Mecanismos nacionales para la igualdad sin apoyo suficiente.
- Resistencia de los partidos políticos hacia la presencia de las mujeres.
- La emergencia de múltiples identidades locales y nacionales que implican a menudo diálogos más complejos de construirse y mantenerse en el tiempo.
- Acoso y violencia política hacia las mujeres.

## **Un ejemplo: Ecuador**

Para este artículo se ha escogido a Ecuador como un ejemplo suficientemente documentado e interesante de considerarse en este contexto a partir de los siguientes criterios: (i) presencia de un cuerpo de leyes, normas, políticas e institucionalidades a

favor de la participación política de las mujeres del país; y (ii) resultados incipientes y persistencia de problemas en cuanto a participación política formal y otros aspectos conexos.

En la discusión se aborda antes el entorno de oportunidades y limitaciones que, en un plano nacional, se encuentran para la participación política de las mujeres, con énfasis en las mujeres rurales e indígenas del Ecuador. Luego se consideran dos casos específicos del Ecuador, Cuenca y Nabón, identificando los principales factores que contribuyen a la reducción o a la reproducción de la desigualdad política en el plano local, enfatizando las instituciones formales e informales que influyen en los dos contextos.

### **Conclusiones y recomendaciones**

Se identifican algunas conclusiones y recomendaciones en ejes que han surgido como una constante más allá del “caso ejemplo”, adquiriendo una relevancia en ALC sobre todo para el ámbito local / rural que ha sido un foco prioritario de atención en este artículo.

#### **Superar la distancia entre lo formal de la legislación y planificación, y la práctica real de la gestión pública orientada a la igualdad de oportunidades.**

Se ha constatado en ALC una alta preocupación por los aspectos normativos, formales e instrumentales de la participación política con una gran producción de normas, ordenanzas, planes y presupuestos participativos con enfoque de género, e instancias ad hoc (comités, consejos, cabildos, etc.). En muchos casos, hoy en día se ha llegado a una cierta “ritualidad” de la participación política de las mujeres sin mayores efectos en la vida real.

Esta etapa debe ser enriquecida en el futuro a través de iniciativas concretas basadas en buenas prácticas y herramientas más operativas y adaptadas a cada contexto que ayuden a una concreción de cambios reales y duraderos en el tiempo. En este sentido, parece clave apuntalar procesos locales – más que proyectos puntuales de fortalecimiento de la participación política de las mujeres y la institucionalidad de género - que:

- Muestren una legitimidad y reconocimiento de la gestión y los gestores públicos por parte de la ciudadanía y, en particular, de las mujeres.



- Viabilicen una articulación inter-institucional público/privado a nivel territorial, comprometida con el enfoque de género, evitando el acaparamiento del tema sólo por parte de pequeños grupos u asociaciones específicas y muchas veces marginales de mujeres.
- Permitan conectar normas/leyes nacionales/locales (incluyendo la suscripción de tratados y acuerdos Internacionales) con normativas locales viables y que tengan un sentido para la población local.
- Se orienten a dar continuidad a las políticas e inversiones en el mediano y largo plazo.
- Fortalezcan institucionalmente a los gobiernos locales y a la comunidad política local, de forma que los procesos de desarrollo sean incluyentes, sustentables y vinculados al territorio.

### **Abordar la participación política de las mujeres como uno de los ejes de un enfoque territorial más amplio.**

Particularmente a nivel rural, es evidente que las mujeres – y sobre todo las indígenas y campesinas – tienen demandas y en algunos casos agendas muy vinculadas con el desarrollo económico local. Si bien, mover la frontera de la representatividad formal y de la participación política – tanto a nivel nacional como local – ha sido clave para poblaciones tradicionalmente marginadas, los tiempos están maduros como para abordar programas de desarrollo territorial que:

- Ataquen la multidimensionalidad de las causas que afectan a la igualdad de oportunidades y a la misma participación política de las mujeres.
- Trasciendan una visión restrictiva de la pobreza como simple carencia para abordar su superación desde el punto de vista de la valorización y articulación de los activos locales existentes.
- Articulen acciones concretas y simultáneas en tres campos: participación política, inclusión social y desarrollo económico.
- Incluyan al tema de las “identidades culturales” presentes en un territorio como un posible eje catalizador de la valorización territorial con las mujeres como protagonistas, contribuyendo a desmontar también patrones culturales conservadores.

### **Plasmar nuevos enfoques y herramientas de desarrollo de capacidades**

Las últimas décadas han generado múltiples y dispersas actividades de sensibilización, capacitación y formación con una dimensión de género. Actualmente en ALC, aparecen diversas iniciativas que pretenden formalizar escuelas de liderazgos y formación política de las mujeres.

Si bien no existe una evaluación cuali cuantitativa global acerca de todos estos procesos, sí existen suficientes evidencias de que seguir en esta misma lógica no garantiza la

creación de una masa crítica innovadora y capaz de abordar la cuestión de la participación política en su multidimensionalidad, sobre todo a nivel local y con las mujeres y los hombres más rurales. Es preciso repensar procesos formativos que se orienten a:

- Fortalecer simultáneamente las capacidades técnicas y políticas, estas últimas no limitadas solo a la esfera de la ideología.
- Invertir en nuevos liderazgos jóvenes renovados, que contribuyan a superar los fenómenos de caudillismo y concentración de poder propios también de determinadas asociaciones femeninas.
- Involucrar a hombres y organizaciones no sólo femeninas, buscando nuevas sinergias.
- Aprender de las experiencias vivenciales y locales a través de procesos que combinen práctica-conocimiento-análisis.
- Articular procesos sostenidos y reconocidos de políticas públicas educativas y formativas de los distintos países.



# 1. EL PROBLEMA DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA FEMENINA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La participación política de las mujeres puede resumirse en la historia de su negación y de su conquista. Para ellas, el disfrute de sus derechos políticos, está ligado a su construcción como ciudadanas. Los movimientos de mujeres y feministas han sido los principales impulsores de esta larga lucha por la igualdad. En este recorrido, muchas veces han puesto más énfasis en participar –en la construcción democrática- que en llegar a decidir en ella.

En un sentido amplio, la participación política puede asociarse a la participación ciudadana en los asuntos públicos. Se expresa por diversos canales y dinámicas y presenta diferentes grados de implicación de las/los sujetos (iniciativas de asociación en torno a algún asunto de interés común, participación en manifestaciones públicas, instituciones sociales, contactos con autoridades, inclusión en procesos de veeduría y otras formas de ejercer la democracia participativa).

La participación política formal, se refiere a la que regula el acceso a los sistemas de representación y se resume en el derecho de las personas a elegir y a ser elegidas mediante el voto y a acceder a cargos de toma de decisiones en los diferentes órganos de gobierno y de las instituciones públicas por mecanismos legítimamente establecidos.

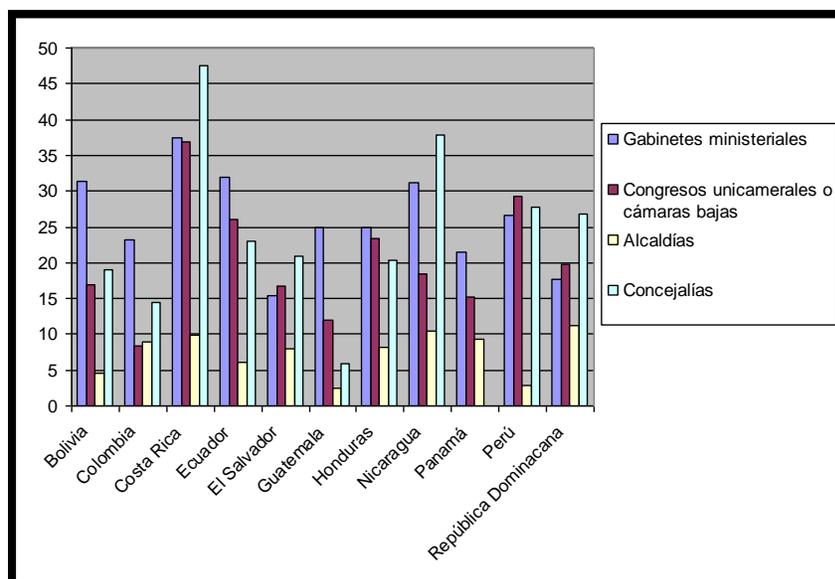
## Participación en los espacios de poder formal. Derecho incompleto

### **Derechos *de jure*, pero no *de facto*: una brecha de desigualdad.**

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
- Convención sobre los Derechos Políticos de las Mujeres (1952)
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966)
- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres –CEDAW- (1979)
- Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres de Beijing (1995)
- Cumbre de NNUU ODM (2000)

La corriente democratizadora de los últimos 30 años en América Latina y el Caribe (ALC) ha sido un escenario propicio para mejorar la participación política de las mujeres en todas sus dimensiones. A ellas se las reconoce, junto a los pueblos indígenas, como los dos nuevos actores más relevantes y activos en esta reconstrucción democrática. Los países del continente han suscrito el conjunto de instrumentos nacionales e internacionales que avalan, recomiendan y ordenan la promoción específica de los derechos políticos de las mujeres. Sin embargo, si nos atenemos a los resultados, la inclusión igualitaria de las mujeres en todos los escenarios del poder formal está lejos de garantizar estos derechos. Los datos del siguiente gráfico muestran que, en ninguno de los espacios considerados, de ninguno de los 11 países incluidos, la presencia de mujeres alcanza el 50%.

Gráfico 1: Porcentaje de mujeres en puestos de elección popular y de toma de decisiones en 11 países de América Latina- Año 2007.



Fuente: elaboración propia a partir de Llanos y Sample (2007)

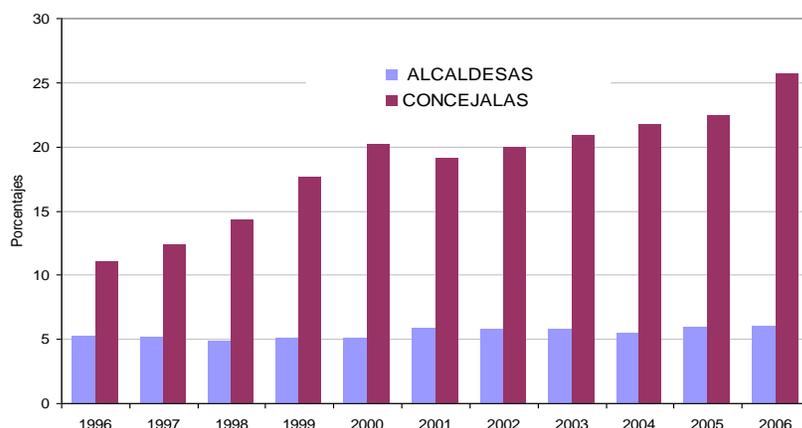
Como se muestra en el Gráfico 1, aunque hay diferencias considerables entre países, en todos ellos la presencia de mujeres en los órganos de gobierno colegiados es mucho más alta que en las alcaldías. Diversos estudios relativos a la participación política de las mujeres (Massolo 2006a; Bareiro 2004; Llanos y Sample 2008), coinciden en que los



puestos uninominales son todavía de muy difícil acceso para las mujeres. No contradice este dato la actual presencia de 2 mujeres en las Presidencias de sus respectivos países (Michelle Bachelet en Chile y Cristina Kirchner en Argentina). Esa presencia no alcanzaría los dos dígitos si la tradujéramos a porcentajes respecto al número de hombres que ocupan ese cargo en el conjunto de países latinoamericanos. Otra cuestión es el valor simbólico de este hecho y el impacto que va generando en la opinión pública y en el imaginario colectivo respecto a la legitimidad de la presencia de mujeres liderando la gestión de lo público.

Analizando la evolución del dato en los gobiernos municipales a lo largo de un periodo de 10 años, se observa que en los puestos colegiados de los gobiernos locales –concejalías- (tendencia también observada en los legislativos y en los gabinetes ministeriales), el ritmo de aumento es significativamente mayor (Gráfico 2).

Gráfico 2: América Latina (25 países): Evolución regional de presencia de mujeres en el poder local, 1996-2006.



Fuente: Montaña (2007)

Un hecho que explica en parte este incremento en los órganos colegiados es la adopción por algunos países de la región de las Leyes de Cuota o Cupo. Éstas son acciones positivas o afirmativas encaminadas a acelerar el acceso de las mujeres a los cargos electivos. Este tipo de acciones se pueden impulsar legalmente con dos condiciones: (i) demostrar que existe discriminación en el campo dónde se aplican; y (ii) ser temporales – cuando la discriminación se corrige, la Ley ha de derogarse-. Operan fundamentalmente obligando a los partidos políticos a que incluyan un porcentaje mínimo de mujeres en sus candidaturas en posiciones elegibles. Actualmente 11 países de la región<sup>1</sup> cuentan con este instrumento. Tomando en cuenta las diversas formulaciones de estas leyes, el conjunto de otras variables que afectan a su aplicación y

<sup>1</sup> Países con cuota: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. El primero en adoptarla (1991) fue Argentina y el último Honduras (2000).

el impacto diferencial que han tenido según los países, en los últimos años están siendo objeto de numerosos análisis<sup>2</sup>. En general, existe consenso en cuanto a que:

- Es una acción eficaz para incrementar la presencia de mujeres en puestos de elección.
- Debe ser acompañada por una serie de medidas complementarias para que cumpla sus objetivos.
- Se trata de un medio, no de un fin, para erradicar la desigualdad entre mujeres y hombres en este campo.

Se muestra una dificultad de que la cuota se aplique y afecte a los puestos uninominales. Esto puede explicar en parte el estancamiento o ligero aumento del número de alcaldesas entre 1996 y 2006 que se expresa en el Gráfico 2.

## Derecho a la identidad. Una condición básica aún no resuelta

Otro derecho básico –y previo- para el acceso a los puestos de representación y de toma de decisiones que varios países de la región no están garantizando aún para el conjunto de su población es el del Registro Civil. Las estimaciones sobre la dimensión del problema se hacen sobre todo en relación a niñas, niños y adolescentes afectados. Estas estimaciones señalan que un 15% de niños y niñas menores de 5 años se encuentran sin registrar en el conjunto del continente, con variaciones según los países. Por ejemplo, se calcula que para Perú estaría en torno al 8.4%, llegando a un 25.8% para el caso de República Dominicana. En Centroamérica, cada año que transcurre hay más de 200 mil niños y niñas que no son registrados<sup>3</sup>. Según el Instituto Interamericano del Niño (2007), “la ausencia del registro de nacimientos impacta profundamente en aquellas poblaciones con mayores niveles de exclusión social. Los niños y niñas sin inscribir tienen mayores probabilidades de ser pobres, de vivir en zonas rurales, tener madres con bajos niveles educativos, así como pertenecer a cierto grupo étnico”.

<sup>2</sup> En el mes de Octubre de 2008 se ha realizado en Santo Domingo, R.D. el Seminario Internacional “ Una década de Cuota Femenina en América Latina. Balance y perspectivas para la participación política de la Mujer”. En él se han presentado un número importante de estos análisis. Acceso en línea en: <http://www.jce.do/resultados/Default.aspx?alias=www.jce.do/resultados/cuotafemenina>

<sup>3</sup> Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes “El Derecho a la Identidad: Oportunidad y Retos”. Ponencia presentada en el IV Encuentro de Directores de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales de Latinoamérica. Ciudad de México, Julio-Agosto de 2007.



Tomando en cuenta que en muchas mujeres se suman otras discriminaciones (étnicas y económicas) a las de género (Ranaboldo, Cliche, Castro 2006), posiblemente el sub-registro esté afectándoles más que a los varones de sus mismos grupos o sectores.

## **La descentralización. Oportunidad ambigua para las mujeres**

La descentralización es una reforma del Estado que todos los países de la región han abordado. Se le reconoce una importancia creciente como instrumento necesario para fortalecer la democracia y construir modelos de gobernabilidad incluyentes y acordes con un desarrollo humano equitativo y sustentable.

En coherencia con lo que implica este tipo de desarrollo, diferentes estudios y análisis sostienen que, en teoría, estos procesos de descentralización deberían estar facilitando y promoviendo la integración de la perspectiva de género y una mayor participación de las mujeres en dichos procesos (UNRISD 2005; Massolo 2006a; Llanos, 2007). Estos mismos análisis encuentran dificultades para poder mostrar esta relación.

Según Massolo (2006a), la descentralización, bajo determinadas condiciones, tiene el potencial de generar una mayor inclusión de las mujeres en órganos de gobierno sub-nacionales y de favorecer la apertura de espacios de participación ciudadana. Sin embargo, al implicar una redistribución de poder entre instituciones y entre personas y grupos, genera conflictos de intereses de variada índole. Por las condiciones estructurales de discriminación de las mujeres, en este escenario es para ellas más difícil que para los hombres que sus intereses (sociales, políticos, económicos y culturales) se reflejen en el aparato del gobierno local y en la conducción de la política pública.

Un elemento señalado por otros estudios es que, junto al problema de la menor presencia de mujeres en los puestos de toma de decisiones y de elección popular de los gobiernos municipales, se suma la escasa y deficiente presencia de sus demandas específicas en las políticas y planes de desarrollo de dichos gobiernos (Massolo 2006a y 2006b; FUNDEMUCA 2006).

Por tanto, cuando se habla de la necesidad de generar una "masa crítica" de mujeres en puestos de toma de decisiones y de elección popular en todos los niveles, se trata de un objetivo necesario, pero no suficiente. Existe un déficit cuantitativo de la representación, pero también una brecha cualitativa, lo que implica incapacidad de las/los representantes para influir y decidir sobre el proceso de construcción de política pública que tome en cuenta a la pluralidad de intereses de las mujeres.

## Participación política y mujeres indígenas. La triple desigualdad

A partir del estudio realizado por el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW) juntamente con el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) (Ranaboldo, Cliche, Castro 2006) en 5 países de ALC con presencia indígena (Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú) se resumen en el siguiente cuadro las principales fortalezas y debilidades de la participación política y social de las mujeres indígenas.

Cuadro 1: Participación política y social de las mujeres indígenas en el ámbito local

### Fortalezas

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posicionamiento del tema indígena en los ámbitos internacionales y nacionales.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visualización de la magnitud y diversidad de los pueblos indígenas en ALC.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuestas de políticas indígenas tienden a democratizar la gobernabilidad y los gobiernos locales, buscando superar inequidades y discriminaciones históricas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor capacidad de ejercicio de la ciudadanía y de interpelación para el respeto de los derechos de los pueblos indígenas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de demandas de las mujeres en distintas dimensiones (política, económica, social, cultural) que pueden estar estrechamente ligadas al acceso a la información y el ejercicio de los derechos propios, representan una continuidad entre esferas públicas y privadas y plantean una interpelación política.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos de acción afirmativa como los sistemas y leyes de cuotas representan una oportunidad.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las esferas locales de gobierno ofrecen mayores oportunidades para la participación de los pueblos indígenas.</li> </ul>

### Debilidades

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasa visibilidad de la problemática específica de las mujeres indígenas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incoherencias y contradicciones en la información censal en relación con la evolución de su participación política; insuficiencias generales en la desagregación de género de la data disponible.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tensiones entre las formas de concebir el gobierno y la gobernabilidad por parte de los estados nacionales y la comunidad internacional, y la</li> </ul>



visión indígena de los mismos conceptos (influidos por usos y costumbres, estructuras tradicionales de organización indígena, tendencias hacia la autodeterminación y la autonomía).
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posturas conservadoras de las organizaciones tradicionales indígenas que influyen de manera crítica en las posibilidades de empoderamiento de las mujeres.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La oportunidad de una esfera de gobierno local no se traduce de manera automática en la participación activa de las mujeres ni a nivel del ejecutivo y legislativo de los gobiernos municipales, ni de las instancias y mecanismos de vigilancia ciudadana.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• En las organizaciones mixtas, asignación a las mujeres de cargos menores y relativos a sus roles tradicionales.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificultad para estructurar una agenda propia en el marco de una agenda común de reivindicación y propuesta indígena. Las posturas de las mujeres indígenas tienden a adecuarse/asimilarse a las tendencias que expresan las organizaciones indígenas matrices, en su mayoría dirigidas por líderes varones.</li> </ul>

Fuente: Síntesis en base a Ranaboldo, Cliche y Castro (2006)

## 2. LAS PRINCIPALES CAUSAS DE LA DESIGUALDAD

Entre las múltiples causas que originan y perpetúan la desigualdad entre hombres y mujeres en cuanto a la participación y la representación política, se pueden señalar las siguientes:

- **Vigencia –si bien disminuida- de un orden de género patriarcal** que mantiene un esquema de división sexual del trabajo, encasillando a las mujeres en el espacio privado y a los hombres en el público. Ello lleva a reproducir el aparato patriarcal al ámbito de la cultura política, que a su vez pauta la forma de ejercer la política. La práctica se rige por reglas, estrategias y comportamientos –formales e informales- marcados por lo masculino. Si se toma en cuenta que las mujeres tienen menos representación, que la carga del trabajo reproductivo sigue recayendo fundamentalmente en ellas, que a pesar de estar incorporadas al mercado laboral tienen menos autonomía económica y que llevan mucho menos tiempo ejerciendo el poder político, se puede inferir que tienen más dificultades **para entrar, permanecer e influir en los espacios políticos** en que se desenvuelven e imprimir cambios. Los análisis sobre estos elementos de la cultura política suelen ser coincidentes (Massolo 2006a, Montaña 2008; Llanos y Sample 2008a y 2008b).

- **Pobreza.** Aún cuando existen una serie de críticas a la forma de medir la pobreza<sup>4</sup>, el índice de feminidad de la pobreza y la proporción de hogares encabezados por mujeres que se encuentran en situación de indigencia, advierten que en ALC la pobreza afecta con mayor gravedad a las mujeres. “Las mujeres sufren una serie de desventajas con respecto a los hombres, que van desde el trabajo doméstico no remunerado y la falta de reconocimiento social al mayor desempleo y la discriminación salarial, así como la desigualdad en el acceso, uso y control de los recursos productivos y la lentitud en el progreso de su participación política (Montaño 2007:53, cursivas nuestras). Varios estudios además muestran la relación entre pobreza, género y desigualdad étnica<sup>5</sup>.
- **Procesos de reforma y modernización de los Estados inconclusos**, que llevan aparejada una **fragilidad institucional** variable, pero presente en la mayor parte de los países de la región. Lo anterior hace difícil que los Estados latinoamericanos puedan garantizar los derechos a la ciudadanía e implementar políticas públicas en consonancia con los problemas a resolver, entre ellas las políticas de igualdad entre hombres y mujeres. Dos de las reformas comunes que influyen más directamente en la participación política de las mujeres son las referidas a los sistemas electorales y la descentralización. Las mujeres participan escasamente en la concepción y conducción de estas reformas, lo que hace más difícil que sus intereses, demandas y propuestas se vayan incorporando a los instrumentos de organización del Estado (Mones, 2004). En la medida en que la descentralización es un proceso aún inmaduro, que en algunos casos se refleja en propuestas y modelos cercanos a la “desconcentración de la crisis”, la fragilidad de buena parte de los gobiernos municipales e intermedios (cuando existen), es aún más acuciante que en los aparatos centrales (Díaz 2006a y 2006b).

---

<sup>4</sup> “La mayoría de los indicadores de pobreza en uso no son sensibles al género, la medición de la pobreza por ingresos no refleja la situación de hombres y mujeres ni identifica los factores que intervienen en las dificultades que unos y otras enfrentan para superarla” (Montaño 2007:53). Según la Unidad de Mujer y Desarrollo de la CEPAL, las principales limitaciones de estos indicadores se refieren a: i) su nivel de agregación cuya unidad de análisis es el hogar y no los individuos; ii) el hecho que no consideren al ingreso del trabajo doméstico no remunerado; iii) el supuesto de una distribución equitativa de los recursos entre todos los integrantes del hogar y que sus necesidades son equivalentes.

<sup>5</sup> Para un estado de situación al respecto, ver el artículo de Trivelli para esta conferencia: “La persistente desigualdad entre indígenas y no indígenas en América Latina”.



- **Mecanismos nacionales para la igualdad sin apoyo suficiente**<sup>6</sup>. A pesar del importante rol que juegan en la promoción de las políticas públicas de igualdad y de su empuje para incluir los temas de género en las agendas nacionales e internacionales, la escasa institucionalización del Estado y los cambios partidarios, repercuten negativamente en su inserción en la estructura general del Estado - rango cambiante - y en su continuidad. Se constatan entonces irregularidades en cuanto a la disponibilidad y calidad de recursos humanos, materiales y técnicos; la asignación de competencias; la conducción de políticas consistentes, eficaces y eficientes para erradicar la discriminación de las mujeres. Si nos remitimos al ámbito local, existen **capacidades muy limitadas en las mayor parte de países para poder bajar la política al nivel municipal** e incluso para implementar acciones en coordinación con organizaciones de mujeres en este ámbito (Díaz 2006a y 2006b).
- **Resistencias de los partidos políticos hacia la presencia de las mujeres.** Según Llanos y Sample (2008b) aunque la mayor parte de los partidos políticos de la región ni siquiera tienen datos desagregados por sexo de su militancia, extraoficialmente declaran que las mujeres llegan a un 40-50%. Según las mismas autoras, esa presencia disminuye a menos de un 30% en los órganos de gobierno y de decisión al interior de los mismos. Al ser los partidos políticos el principal canal de acceso a los puestos de elección popular y de toma de decisiones del aparato público, se trata de actores vitales para promover cambios o para mantener la discriminación. Sin embargo siguen siendo señalados en la mayor parte de la literatura sobre el tema como uno de los principales obstáculos para el acceso de las mujeres al poder formal (Llanos y Sample 2008a y 2008b; Massolo 2006a; Bueno 2007). En el ámbito local, sobre todo en zonas rurales y en países donde se han arbitrado otras formas de acceso al poder municipal (Comités Cívicos y equivalentes), el aparato de los partidos puede tener menos fuerza a la hora de presentar candidaturas, pero también se evidencia que en estos espacios influye la cultura política patriarcal y la tradición, lo que deja igualmente difícil para las mujeres acceder a la arena política (Massolo 2006a). La financiación de los partidos y de las campañas electorales (Llanos y Sample 2008b; Bueno 2007) es otro obstáculo para el acceso de las mujeres a la política, pues tienen menos autonomía económica y acceso a recursos financieros (Montaño 2008) para promover sus candidaturas, limitando su presencia en los medios de comunicación de masa. Según Llanos y Sample (2008a) un estudio de IDEA sobre las elecciones generales del 2006 en Perú, mostró que los candidatos gastaron en promedio un 4.6 veces más que las candidatas en publicidad en medios de comunicación privados.
- La consolidación democrática experimentada en la región en las últimas décadas ha abierto mayores espacios de participación ciudadana e incorporado a nuevos

---

<sup>6</sup> Se refiere a las entidades gubernamentales (ministerios, viceministerios y afines, servicios e institutos) con competencias en la formulación de políticas e inversiones públicas de género, equidad, igualdad de oportunidades.

actores sociales al escenario político (mujeres y pueblos indígenas son dos de los más importantes a los que se suman las/os afro-descendientes). La **emergencia de múltiples identidades** abre un panorama de diálogo mucho más complejo y diverso entre los actores que las representan, requiere conocimiento y reconocimiento entre ellos y dificulta la construcción de agendas consensuadas. Es una oportunidad para las mujeres de participación política plena, pero no está exenta de riesgos dada la discriminación estructural de las mujeres (Díaz 2006 a y 2006b). Se muestra la necesidad de mejorar las alianzas amplias, el diálogo, las redes y los pactos, no sólo entre las diferentes expresiones de mujeres, si no también con los otros actores en juego.

- **Acoso y violencia política**<sup>7</sup> como actos que están cada vez más frecuentes en todos los niveles del quehacer político en los que las mujeres están interactuando. El fenómeno se ha visibilizado recién en los últimos años, de acuerdo también al crecimiento relativo de la participación política de las mujeres. De hecho ya varios países (Bolivia en primera línea; Ecuador inmediatamente después; y también países de Centro América) están postulando leyes contra al acoso y la violencia política.

### 3. UN EJEMPLO: ECUADOR

Se ha escogido a Ecuador como un ejemplo suficientemente documentado e interesante de considerarse en este contexto a partir de los siguientes criterios:

- a) Presencia de un cuerpo de leyes, normas, políticas e institucionalidades a favor de la participación política de las mujeres del país.
- b) Resultados incipientes y persistencia de problemas en cuanto a participación política formal y otros aspectos conexos.

---

<sup>7</sup> Acoso político: Acto ilícito cometido por una persona por si o a través de terceros, en contra de una mujer o su familia, con el propósito de impedir o restringir el ejercicio de un cargo público, de inducir a una acción o su emisión, en el cumplimiento de sus funciones, mediante actos de presión o a través de persecución, hostigamiento o amenaza efectuadas por cualquier medio, esté evidente o simulado.

Violencia política: Acto ilícito cometido por una persona por si o a través de terceros, en contra de una mujer o su familia, con el propósito de impedir o restringir el ejercicio de un cargo público o inducirla a tomar decisiones en contra de su voluntad y sus principios a través de actos que causen daños físicos, morales o sexuales. Ver: <http://www.un-instraw.org/es/proyecto-participacion-politica/general/violencia-politica-2.html>



En la sección 3.1. se aborda el entorno de oportunidades y limitaciones que, en un plano nacional, se encuentran para la participación política de las mujeres, con énfasis en las mujeres rurales e indígenas del Ecuador.

En la sección 3.2 se consideran dos casos específicos del Ecuador, Cuenca y Nabón identificando los principales factores que contribuyen a la reducción o a la reproducción de la desigualdad política en el plano local, enfatizando las instituciones formales e informales que influyen en los dos contextos.

## Entorno de oportunidades<sup>8</sup> y limitaciones a nivel nacional

Ecuador es quizás uno de los países de ALC en los que se ha avanzado más (y sobre todo se ha mantenido en el tiempo con una relativa estabilidad respecto a otros países) la institucionalidad y la normativa orientada a la igualdad de oportunidades en distintos aspectos – incluyendo los de la participación política.

### Oportunidades

#### Legislación

**Ley de Cuotas para Mejorar la Participación de las Mujeres.** En el Ecuador desde el 2000 se asume como prerequisite mínimo la inclusión de un 30% de mujeres en las listas electorales; porcentaje que se incrementa en cada ejercicio electoral general en 5% adicional hasta llegar a la igualdad en la representación. Este mecanismo ha mejorado ostensiblemente el porcentaje de mujeres electas en el parlamento (unicameral). Según datos presentados en la X Conferencia Regional de la Mujer de la CEPAL (Montaño 2008), pasó de un escaso 5% antes de la aplicación de la Ley de Cuota, a más de un 15% en las primeras elecciones en las que se aplicó. Y este aumento ha sido progresivo. Este mecanismo funcionó finalmente en la participación de las asambleístas para la Asamblea Constituyente, en donde se alcanzó la plenitud de la igualdad en la participación con un 50% de candidatas mujeres, garantizándose además su alternabilidad tanto en dignidades principales como suplentes. Sin embargo, los resultados demostraron que, de un total de 130 asambleístas, habían sido electos 85 hombres y 45 mujeres, que representaban el 65% y el 35% respectivamente<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Sección basada en la información sistematizada por UN-INSTRAW y accesible en: [www.un-instraw.org/es/proyecto-participacion-politica/ecuador/](http://www.un-instraw.org/es/proyecto-participacion-politica/ecuador/)

<sup>9</sup> [www.asambleaconstituyente.gov.ec](http://www.asambleaconstituyente.gov.ec)

**Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, n. 103 de 1995** que defiende la integridad física, psicológica y sexual. La aplicación de esta Ley implica el concurso de instituciones como las Comisarías de la Mujer y la Familia, y la Policía Nacional. El reconocimiento del Estado que la violencia es un problema de múltiples dimensiones (social, político, de salud pública, de seguridad ciudadana) es considerado en Ecuador como uno de los avances más significativos de movimiento de mujeres (AMUME 2008).

### **Proceso de descentralización**

Ecuador cuenta con una Ley de Descentralización del Estado y Participación Social de 1997. Hoy en día en el Ecuador existen 24 provincias, 219 cantones, 193 municipios y 796 Juntas Parroquiales Rurales y 462 Juntas Parroquiales Urbanas.

El Art. 257 de la nueva Constitución (2008) señala la posibilidad de la conformación de circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos<sup>10</sup>.

### **Institucionalidad de Género**

El Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) - que se creó mediante el Decreto Ejecutivo No. 764 en octubre de 1997- es el organismo rector para la formulación y promoción de Políticas Públicas con Enfoque de Género y está adscrito a la Presidencia de la República del Ecuador. En el CONAMU participan tanto representantes del Estado como de las organizaciones nacionales de mujeres, lo que incluye a la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador (AMUME), la Asociación de Mujeres de Juntas Parroquiales del Ecuador (AMJUPRE) y la Asociación de Consejeras Provinciales del Ecuador (ACOPE). Todas estas instancias buscan desarrollar una gestión descentralizada en el país, canalizando servicios en provincias, municipios y juntas parroquiales.

CONAMU ha formulado el "Plan de Igualdad de Oportunidades" (2005-2009) enfocado en ejes temáticos y derechos fundamentales. Entre sus líneas estratégicas se incluye la promoción y protección de la participación social y política, el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres y la gobernabilidad democrática, apoyando también de manera directa la legalización de organizaciones femeninas de distinta naturaleza.

---

<sup>10</sup> [www.asambleaconstituyente.gov.ec](http://www.asambleaconstituyente.gov.ec)



## País multiétnico

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censo del Ecuador (INEC), la población ecuatoriana por autodefinición étnica en el VI Censo de Población del año 2001 está compuesta por: mestizos (74.4%), blancos (10.5%), amerindios (6.8%), mulatos (2.7%), negros (2.2%) y otros (0.3%). Sin embargo estos datos están siendo cuestionados por otras fuentes (Ranaboldo, Cliche y Castro 2006). Existe una creciente visibilización de las poblaciones afrodescendientes y, en particular, de las mujeres en el proceso de la Constituyente<sup>11</sup>. Lo anterior implica, en la teoría, un entorno de diversas identidades culturales que, de ser puestas en valor y con la capacidad de convivir, podrían constituir un activo neto del país.

## Limitaciones

Pese al anterior entorno, aparece una situación en el que la legislación, los procesos de descentralización, la institucionalidad y la multidiversidad de su población no han logrado aún potenciar procesos más sostenidos de participación política e igualdad de oportunidades para las mujeres y, en particular, para las mujeres rurales e indígenas.

## Participación política en el ámbito local

Gráfico 3: Mujeres en el Poder Local



Fuente: <http://www.un-instraw.org/es/proyecto-participacion-politica/ecuador/>

De acuerdo a la información disponible para el penúltimo período electoral, un 2,8% de las alcaldías en Ecuador estaban representadas por mujeres. Durante el mismo periodo se registró que las concejales del Ecuador representaban un 29,8% del total de personas electas.

Los datos más recientes (2007), sitúan en un 6% el porcentaje de alcaldesas y en un 23% el de concejales (Llanos y Sample, 2008a). De nuevo se muestra la dificultad del avance en los gobiernos locales.

<sup>11</sup> Ver por ejemplo: Encuentro Nacional de Mujeres Afroecuatorianas. "Cimarronas... por nuestra reivindicación", Quito (23 y 24 de febrero 2008). Coordinadora Nacional de Mujeres Negras-CONAMUNE; Red de Mujeres Afroamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora-Región Andina. CONAMU; UN-INSTRAW/RIMISP/AECID.

Por otro lado, Ecuador mantiene instancias de participación social en los Gobiernos Locales, en general bajo la forma de cabildos o concejos comunitarios que son convocados en la planificación de la gestión del Gobierno Local y/o desarrollo local.

### **Violencia de género**

Los últimos datos de las 32 Comisarías de la Mujer y la Familia muestran que existen 60.000 denuncias anuales; en el 2006, el 87% de estas denuncias correspondía a mujeres. Según datos de la Policía Nacional, un promedio de 2.500 denuncias corresponden a violación y acoso sexual, entre otros (AMUME 2008). Se está gestionando una ley nacional contra estos fenómenos, impulsada por AMUME y otras instituciones.

### **Pobreza**

Algunos datos actuales describen una situación de inequidad que asocia la mujer rural a la pobreza, en particular en el sector agrícola. Mencionaremos sólo algunos: (i) inequidad en los ingresos: en el sector rural sólo un 23% de mujeres recibe un ingreso; ellas participan con tan sólo el 3.93% de los ingresos totales pese a que su participación en la PEA es del 14.12%; en el sector agrícola muestran el ingreso más bajo, equivalente a USD 88.5; (ii) subempleo: las mujeres rurales subempleadas alcanzan al 81.7%; (iii) trabajo doméstico no remunerado: las labores domésticas son asumidas en un 80% por las mujeres; (iv) acceso a recursos productivos: sólo el 30% de las mujeres rurales tienen títulos individuales; del total de hogares rurales con propiedad registrada solo el 18% tiene jefatura femenina; sólo el 4% de mujeres rurales recibió crédito (FAO, 2008). Todos estos indicadores muestran una situación peor para las mujeres respecto a los hombres, sobre todo a nivel rural.

### **Mujeres indígenas**

El problema de la relación entre política – incluyendo la local – y mujeres indígenas y sus organizaciones, es complejo, con múltiples frentes que incluyen la divergencia hacia lo que se concibe como descentralización y autonomía; así como la disputa entre derechos colectivos tradicionales y derechos individuales universales (Ranaboldo, Cliche y Castro, 2006). Aquello cruza distintos campos, desde el interno relativo a la familia, la comunidad y la organización o movimiento social; hasta el campo multicultural y multclasista de la participación política (Arboleda, 2006).



En Ecuador, se muestra que “La equidad para las mujeres aparece como uno de los objetivos del movimiento indígenas y de sus organizaciones, sin embargo los asuntos de género usualmente son recibidos con matices de desconfianza. Un frecuente cuestionamiento a ellos es que si consisten en una entrada occidentalizada e impuesta desde afuera... Los avances son poco relevantes en este tema en los últimos años... Se aprecia la necesidad de construir una visión de los asuntos de género con base en la cultura y las realidades históricas y de vida que puedan sustentar las luchas y la formulación de políticas. Aquellos temas en que las mujeres indígenas reafirman su identidad étnica – como los productivos y los culturales – alcanzan mayor fluidez que los nuevos temas relacionados con la paridad de la participación o el acceso al poder y a la institucionalidad del Estado. Esta legitimidad ambigua de los temas de género entre las organizaciones indígenas se refleja en los gobiernos locales, y en general lo que ha ocurrido es que allí donde las mujeres son reconocidas como actrices con personalidad y voz propia y donde existen espacios de participación establecidos, su incidencia es mayor y mejor” (Arboleda 2006: 211-213).

### **Contribuyendo a la reducción o a la reproducción de la desigualdad: los casos de Cuenca y Nabón**

En esta sección se analizan dos casos con características distintas: Cuenca y Nabón. Se trata de cantones pertenecientes a la provincia de Azuay. En el caso de Cuenca concentramos el análisis más a nivel urbano; y en el caso de Nabón, por tratarse de un cantón eminentemente rural, se consideran las cuatro parroquias que lo conforman.

Se identifican los principales elementos estructurales que contribuyen a la reducción o a la reproducción de la desigualdad, enfatizando en las instituciones formales e informales que influyen en ella.

Cuadro 2: Breve caracterización de los dos casos

<b>Municipio</b>	<b>Principales características</b>
CUENCA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tercera ciudad del Ecuador por potencial económico e importancia geopolítica.</li> <li>• Habitantes totales del cantón: 417.632 habitantes de los cuales 331.028 viven en área urbana.</li> <li>• Población mayoritariamente femenina (53,18%).</li> <li>• El 42% de la población es pobre. Las tres ciudades con más emigrantes del país son: Quito (21.5%), Guayaquil (17.6%) y Cuenca (5.8%).</li> </ul>
NABÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eminentemente rural ubicado a 69 kms de la ciudad de Cuenca.</li> <li>• Población intercultural constituida por grupos humanos mestizos, pueblos indígenas quechua – cañari (35% del total de la población cantonal se auto identifica como indígena).</li> <li>• Habitantes totales: 15.121 habitantes distribuidos en el 6.9%</li> </ul>

	<p>en la zona urbana y el resto en la zona rural.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta migración estacional (80% en los hombres) y definitiva 8-9% del total de la población.</li> <li>• Población mayoritariamente femenina 54,2%.</li> <li>• Más del 90% de la población se ocupa en la producción agropecuaria, mayoritariamente de subsistencia.</li> <li>• Alta presencia de pobreza: noveno cantón más pobre del país con un 87.9% de pobreza y un 55.7% de indigencia.</li> <li>• Alrededor del 23% de la población es analfabeta y la escolaridad media en el área rural es de apenas 3,6 años.</li> </ul>
--	---

Fuente: Porras (2008).

Cuadro 3: El caso de Cuenca

<b>Factores que contribuyen a la desigualdad</b>	
Patrones culturales	Rígida división del trabajo con consecuente sobrecarga de trabajo de las mujeres.
	Altos índices de violencia intrafamiliar (7 de cada 10 mujeres son víctima de maltrato físico o psicológico).
Acceso a activos	Escaso acceso a recursos (propiedad, créditos) y servicios (capacitación, asistencia técnica).
	Menores ingresos de las mujeres (entre el 50 y el 60% de los ingresos de los hombres a paridad de instrucción).
	Menor acceso a la educación (sólo un 19,8% de mujeres acceden a la instrucción superior contra el 35.9% de los hombres). Es aún más evidente el escaso acceso a este nivel educacional al referirse al lugar de residencia, ya que solo el 4,7% del total de la población universitaria pertenece al área rural (1,5% mujeres).
	Influencia de la migración (alto porcentaje de jefas de hogar).
<b>Factores que facilitan la reducción de la desigualdad</b>	
Políticas y planes generales de igualdad de oportunidades	Acuerdo del Municipio para dar cumplimiento a los Objetivos del Milenio (ODM).
	<b>Acuerdo de Equidad (2001).</b> Compromiso de las autoridades municipales para políticas de fomento de igualdad.
	Agenda cantonal para garantizar la vigencia y el ejercicio de los derechos de las mujeres (plasmada en el <b>Plan para la Igualdad de Oportunidades</b> – PIO- entre Mujeres y Hombres): PIO 1 (2002-2005)



	PIO 2 (2006-2020).
	<b>Presupuestos Participativos</b> sensibles al género.
Desarrollo económico local (DEL)	Énfasis del PIO en trabajo y generación de ingresos (focalización en los emprendimientos productivos de las mujeres).
	<b>Mesas de Género: Empleo, Turismo y Microfinanzas.</b> Elaboración y negociación de políticas públicas dirigidas a eliminar toda forma de discriminación a causa del género, orientación sexual, etnia o condición social en materia de empleo y acceso a recursos productivos.
Violencia	<b>Ordenanza que establece las políticas para prevenir y erradicar la violencia intrafamiliar (2002).</b> Compromiso del Municipio a considerar la violencia como un problema social, político y de salud pública y de seguridad ciudadana.
	<b>Red Interinstitucional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar.</b>
	Desarrollo de <b>campañas de prevención de la violencia.</b>
	<b>Rendición de cuentas anuales</b> por parte del Alcalde de Cuenca sobre las acciones impulsadas por la municipalidad en materia de prevención y erradicación de la violencia.
	<b>Capacitación en derechos</b> a mujeres de diversos sectores y prestatarios de servicios.
Organización y participación política	<b>Cabildos por las Mujeres.</b> Acción municipal orientada a la articulación y fortalecimiento de las organizaciones sociales de mujeres (toma de decisiones en relación con PIO).
	<b>Comisión de veeduría ciudadana.</b>
	<b>Presencia de varios grupos y sectores comprometidos</b> por el cambio en términos de igualdad de oportunidades para las mujeres.
Educación y ámbito cultural	<b>Medidas de combate contra el analfabetismo.</b>
	Introducción del <b>enfoque de género en la currícula escolar.</b>
Ámbito cultural	<b>Visibilización de la memoria</b> (investigación y publicación históricas sobre mujeres ilustres, las mismas que contribuyen al cambio de imaginarios).
	<b>Concursos de Mujer, Imágenes y Testimonios.</b>
	<b>Talleres de desarrollo personal y autoestima</b> (orientación al cambio de actitudes y posicionamiento de las mujeres en la sociedad).

Fuente: En base a Porras (2008)

Cuadro 4: El caso de Nabón

<b>Factores que contribuyen a la desigualdad</b>	
Patrones culturales	Barreras socioculturales. Resistencia a incluir una visión de género dentro del Municipio.
	Subvaloración del trabajo de las mujeres.
Acceso a activos	En un contexto de pobreza generalizada, menores oportunidades para las mujeres sobre todo en términos de ingresos, empleo, educación y acceso/control de recursos productivos.
	Sobre explotación del trabajo de las mujeres ya que por la migración masculina, las mujeres asumen los roles productivos y de

	comercialización.
Organización y participación política	Inexistencia de organizaciones políticas de mujeres.
	No funciona la Comisión de la Mujer (1998).
	Falta de organización de mujeres en torno a sus demandas específicas, existiendo sólo organizaciones en las que se reproducen los roles socialmente asignados a las mujeres como el de salud, educación y cuidado a los anciano.
Violencia	Invisibilización de la violencia que afecta a las mujeres e inexistencia de acciones específicas para prevenirla/erradicarla.
<b>Elementos que facilitan la reducción de la desigualdad</b>	
Gestión pública	<b>Presencia de mujeres en cargos claves</b> del Concejo (Alcaldesa y Vicealcaldesa) y del Ejecutivo (60% de profesionales que trabajan en el municipio son mujeres, en donde 3 de las 5 jefaturas están ocupadas por mujeres).
	<b>Continuidad de gestión y cohesión</b> de las mujeres en cargos públicos.
Políticas y planes generales de igualdad de oportunidades (incluyendo DEL)	<b>Plan Nabón 1996 – 2006</b> (Proyecto con COSUDE). Mejoramiento de condiciones productivas, gestión de recursos naturales, fortalecimiento organizacional e institucional (con apoyo a la elaboración participativa de planes de desarrollo). Propuesta enfocada en el desarrollo económico local sin perder la visión integral.
	<b>Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal (1999, 2006).</b> Priorización de ejes demandados por las mujeres como: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niñez y adolescencia</li> <li>• Desarrollo de capacidades humanas</li> <li>• Educación</li> <li>• Conservación de los recursos naturales</li> <li>• Producción y empleo</li> <li>• Infraestructura y servicios.</li> </ul>
	<b>Presupuestos Participativos</b> con criterios de discriminación positiva a favor de las mujeres, los niños, los ancianos y los más pobres.
	<b>Cooperación y planificación interinstitucional</b> con participación público/privada.
	<b>Ejes de desarrollo con participación de las mujeres</b> (aproximadamente en un 60% del total de los participantes en las distintas actividades): riego; productivo; cajas de ahorro y crédito.
	<b>Superación de formas de gestión clientelar</b> favoreciendo la transparencia y la participación ciudadana.
Organización y participación política	<b>Plan de Acción Comunitario.</b>
	<b>Obtención de personería jurídica de organizaciones de mujeres</b> con responsabilidad en la ejecución de obras.



	<b>Modelo participativo de elaboración y gestión del Plan Nabón</b> (desde la comunidad).
Educación – Desarrollo de capacidades	<b>Conformación de equipos técnicos locales.</b>
	<b>Centro de Formación de Talentos Humanos.</b>
	<b>Proyecto de Comunicación y Conectividad.</b>
	Un conjunto de acciones orientadas al fortalecimiento de la autoestima de las mujeres

Fuente: Elaboración propia en base a Porras (2008) y Herrera (2008).

## 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A partir del análisis anterior se han identificado algunas conclusiones y recomendaciones en ejes que han surgido como una constante más allá del caso ejemplo, adquiriendo una relevancia en ALC sobre todo para el ámbito local / rural que ha sido un foco prioritario de atención en este artículo.

### 1. **Superar la distancia entre lo formal de la legislación y planificación, y la práctica real de la gestión pública orientada a la igualdad de oportunidades.**

Se ha constatado en ALC una alta preocupación por los aspectos normativos, formales e instrumentales de la participación política con una gran producción de normas, ordenanzas, planes y presupuestos participativos con enfoque de género, e instancias ad hoc (comités, consejos, cabildos, etc.). En muchos casos, hoy en día se ha llegado a una cierta "ritualidad" de la participación política de las mujeres sin mayores efectos en la vida real.

Esta etapa - que ha sido clave para posicionar la temática que nos está ocupando - debe ser enriquecida en el futuro a través de iniciativas concretas basadas en buenas prácticas y herramientas más operativas y adaptadas a cada contexto que ayuden a una concreción de cambios reales y duraderos en el tiempo. En este sentido, parece clave apuntalar procesos locales – más que proyectos puntuales de fortalecimiento de la participación política de las mujeres y la institucionalidad de género - que:

- Muestren una legitimidad y reconocimiento de la gestión y los gestores públicos por parte de la ciudadanía y, en particular, de las mujeres.
- Viabilicen una articulación inter-institucional público/privado a nivel territorial, comprometida con el enfoque de género, evitando el acaparamiento del tema sólo por parte de pequeños grupos u asociaciones específicas y muchas veces

marginales de mujeres<sup>12</sup>.

- Permitan conectar normas/leyes nacionales/locales (incluyendo la suscripción de tratados y acuerdos Internacionales) con normativas locales viables y que tengan un sentido para la población local.
- Se orienten a dar continuidad a las políticas e inversiones en el mediano y largo plazo.
- Fortalezcan institucionalmente a los gobiernos locales y a la comunidad política local, de forma que los procesos de desarrollo sean incluyentes, sustentables y vinculados al territorio.

## **2. Abordar la participación política de las mujeres como uno de los ejes de un enfoque territorial más amplio.**

Particularmente a nivel rural, es evidente que las mujeres – y sobre todo las indígenas y campesinas – tienen demandas y en algunos casos agendas muy vinculadas con el desarrollo económico local. Si bien, mover la frontera de la representatividad formal y de la participación política – tanto a nivel nacional como local – ha sido clave para poblaciones tradicionalmente marginadas, los tiempos están maduros como para abordar programas de desarrollo territorial que:

- Ataquen la multidimensionalidad de las causas que afectan a la igualdad de oportunidades y a la misma participación política de las mujeres.
- Trasciendan una visión restrictiva de la pobreza como simple carencia para abordar su superación desde el punto de vista de la valorización y articulación de los activos locales existentes.
- Articulen acciones concretas y simultáneas en tres campos: participación política, inclusión social y desarrollo económico.
- Incluyan al tema de las “identidades culturales” presentes en un territorio como un posible eje catalizador de la valorización territorial con las mujeres como protagonistas (Ranaboldo y Schejtman, 2008), contribuyendo a desmontar también patrones culturales conservadores.

<sup>12</sup> El desafío de lograr una mayor participación política de las mujeres no puede ser asumido sólo por las asociaciones de mujeres municipalistas o por un determinado grupo/partido político, ni por ONGs ni por instituciones públicas específicas. Se trata de trabajar en función de redes y coaliciones con mayor capacidad de contribuir al cambio.



### **3. Plasmar nuevos enfoques y herramientas de desarrollo de capacidades**

Las últimas décadas han generado múltiples y dispersas actividades de sensibilización, capacitación y formación con una dimensión de género. Actualmente en ALC, existen diversas iniciativas que pretenden formalizar escuelas de liderazgos y formación política de las mujeres.

Si bien no existe una evaluación cuali cuantitativa global acerca de todos estos procesos, sí existen suficientes evidencias<sup>13</sup> de que seguir en esta misma lógica no garantiza la creación de una masa crítica innovadora y capaz de abordar la cuestión de la participación política en su multidimensionalidad, sobre todo a nivel local y con las mujeres y los hombres más rurales. Es preciso repensar procesos formativos que se orienten a:

- Fortalecer simultáneamente las capacidades técnicas y políticas, estas últimas no limitadas solo a la esfera de la ideología.
- Invertir en nuevos liderazgos jóvenes renovados, que contribuyan a superar los fenómenos de caudillismo y concentración de poder propios también de determinadas asociaciones femeninas.
- Involucrar a hombres y organizaciones no sólo femeninas, buscando nuevas sinergias.
- Aprender de las experiencias vivenciales y locales a través de procesos que combinen práctica-conocimiento-análisis<sup>14</sup>.
- Articular procesos sostenidos y reconocidos de políticas públicas educativas y formativas de los distintos países.

---

<sup>13</sup> Ver, por ejemplo, la reflexión liderada por UN-INSTRAW a partir del Proyecto de Fortalecimiento de gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en el ámbito local. [www.un-instraw.org/es/ggpp/general/genero-gobernabilidad-y-participacion-politica-de-las-mu.html](http://www.un-instraw.org/es/ggpp/general/genero-gobernabilidad-y-participacion-politica-de-las-mu.html)

<sup>14</sup> Como es el caso de las Rutas de Aprendizaje impulsadas por UN-INSTRAW y PROCASUR ([www.procasur.org](http://www.procasur.org)).

## BIBLIOGRAFÍA

ARBOLEDA, María

2005 Género y gobernanza territorial en COTACACHI y COTOPAXI". Equipo RIMISP-IEE, Accesible en: <http://www.sur.iucn.org/ces/documentos/documentos/998.pdf>

AMUME (Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador)

2008 Guía para la participación política de mujeres en gobiernos locales. UN-INSTRAW/AECID – Rimisp. Quito-Ecuador.

BAREIRO, Line y otras

2004 Sistemas Electorales y representación femenina en América Latina, serie Mujer y Desarrollo, Nº 54(LC/L.2077-P/E). CEPAL. Santiago-Chile.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo)

2006 Ideas para el desarrollo de las Américas. Volumen 9. Acceso en: [www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubI-Vol9s.pdf](http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubI-Vol9s.pdf)

BUENO, Lourdes

2007 Obstáculos e incentivos a la participación política de las mujeres. El rol clave de los partidos políticos. Informe de consultoría para el PNUD. Santo Domingo-República Dominicana. Accesible:

[http://www.pnud.org.do/sites/pnud.onu.org.do/files/Estudio\\_Obstaculos\\_e\\_incentivos\\_a\\_la\\_participacion\\_politica\\_de\\_las\\_mujeres\\_el\\_rol\\_clave.pdf](http://www.pnud.org.do/sites/pnud.onu.org.do/files/Estudio_Obstaculos_e_incentivos_a_la_participacion_politica_de_las_mujeres_el_rol_clave.pdf)

CONAMU (Conseja Nacional de Mujeres)

2005 Mujeres y hombres en cifras II. CONAMU-INEC-UNIFEM. Quito-Ecuador

CONAMU- SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador)

2003 Versión 3.5. de análisis de datos a partir del Censo de Población y Vivienda 2001. Quito-Ecuador. Accesible en: <http://www.siise.gov.ec/>



CONAMUNE (Coordinadora Nacional de Mujeres Negras)

Red de Mujeres Afroamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora de la Región Andina  
2008 Memoria del Encuentro Nacional de Mujeres Afroecuatorianas. "Cimarronas... por nuestra reivindicación", Quito (23 y 24 de febrero 2008). Con el apoyo de CONAMU; UN-INSTRAW/RIMISP/AECID.

DIAZ, Marcela (Coordinadora)

2006a Diagnóstico sobre gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en el ámbito local en la Región Andina. UN-INSTRAW/AECID/FLACSO Chile. Versión digital: <http://www.un-instraw.org/es/proyecto-participacion-politica/productos/investigaciones.html>

2006b Diagnóstico sobre gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en el ámbito local en Centroamérica. UN-INSTRAW/AECID/FLACSO Chile. Versión digital: <http://www.un-instraw.org/es/proyecto-participacion-politica/productos/investigaciones.html>

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)

2008 Situación de las mujeres rurales en Ecuador. Accesible en: <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/mujer/docs/ecuador/indice.htm>

FUNDEMUCA (Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional en Centroamérica y el Caribe)

2006 Políticas Públicas en el ámbito local en Centroamérica y la República Dominicana. Ministerio de Asuntos Exteriores de España y FUNDEMUCA. San José-Costa Rica.

HERRERA, Stalin

2008 Caracterización del Municipio de Nabón. Documento en fase de publicación por la Alcaldía de Nabón.

INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO, LA NIÑA Y ADOLESCENTES

2007 "El Derecho a la Identidad: Oportunidad y Retos". Ponencia presentada en el IV Encuentro de Directores de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales de Latinoamérica. Ciudad de México, Julio-Agosto de 2007.

LLANOS, Beatriz (Coordinadora)

2007 La Equidad de género desde los gobiernos regionales y locales. IDEA Internacional, Asociación Civil Transparencia. Lima-Perú.

LLANOS, Beatriz y SAMPLE, Kristin.

2008a. 30 Años de Democracia ¿En la cresta de la ola? Participación Política de la Mujer en América Latina" IDEA Internacional. Lima-Perú.

2008b. Del Dicho al Hecho: Manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos. IDEA Internacional. Lima-Perú.

MASSOLO, Alejandra

2006a Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina. UN-INSTRAW/AECID. Santo Domingo-República Dominicana. Versión digital disponible en: <http://www.un-instraw.org/es/proyecto-participacion-politica/productos/investigaciones.html>

2006b Nueva institucionalidad local de género en América Latina. UN-INSTRAW/ AECID. Santo Domingo-República Dominicana.-

MONES, Belkys

2004 "La inclusión de las mujeres y la igualdad de género: nuevos desafíos para la modernización del Estado". Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD- sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Del 2-5 de Noviembre de 2004, Madrid-España.

MONTAÑO VIRREIRA, Sonia

2007 Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe. Manual de Capacitación. Unidad Mujer y Desarrollo - CEPAL. Santiago-Chile.

MONTAÑO VIRREIRA, Sonia (Coordinadora).

2008 "El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y El Caribe" Documento presentando en la X Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y El Caribe (Agosto 2007). Unidad Mujer y Desarrollo – CEPAL. Accesible: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/29399/ElaporteMujeresConsenso.pdf>

PORRAS, Carolina

2008 Sistematización de las experiencias de Cuenca y Nabón en Participación Política de las Mujeres en los Ámbitos Locales. UN-INSTRAW, PROCASUR. Documento de trabajo para la Ruta de Aprendizaje de la Subregión Andina. Quito-Ecuador.

RANABOLDO, Claudia, Gilles CLICHE y Antonieta CASTRO

2006 Participación de las mujeres indígenas en los procesos de gobernabilidad y en los gobiernos locales. Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú. Informe principal. UN-INSTRAW/AECID. Santo Domingo-República Dominicana. Versión digital disponible en: <http://www.un-instraw.org/es/proyecto-participacion-politica/productos/investigaciones.html>



RANABOLDO, Claudia y Alexander, SCHEJTMAN (Eds)

2008 El valor del patrimonio cultural. Territorios rurales, experiencias y proyecciones latinoamericanas. RIMISP-IEP. Lima-Perú.

TRIVELLI, Carolina

2008 La persistente desigualdad entre indígenas y no indígenas en América Latina. Documento a presentarse en la Conferencia "Rural Inequality in Latin America and Beyond: Dynamics and Policy Options". Copenhagen, 6 de noviembre 2008. Danish Institute for International Studies.

UNRISD (Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social)

2005 Igualdad de género. La lucha por la justicia en un mundo desigual. Francia.

Sitios Web:

- [www.un-instraw.org/es/ggpp/general/genero-gobernabilidad-y-participacion-politica-de-las-mu.html](http://www.un-instraw.org/es/ggpp/general/genero-gobernabilidad-y-participacion-politica-de-las-mu.html)
- <http://www.un-instraw.org/es/proyecto-participacion-politica/general/violencia-politica-2.html>
- <http://www.un-instraw.org/es/proyecto-participacion-politica/productos/investigaciones.html>
- [www.un-instraw.org/es/proyecto-participacion-politica/ecuador/](http://www.un-instraw.org/es/proyecto-participacion-politica/ecuador/)
- [www.jce.do/resultados/Default.aspx?alias=www.jce.do/resultados/cuotafemenina](http://www.jce.do/resultados/Default.aspx?alias=www.jce.do/resultados/cuotafemenina)
- [www.rimisp.org/proyectos/seccion\\_adicional.php?id\\_proyecto=188&id\\_sub=230](http://www.rimisp.org/proyectos/seccion_adicional.php?id_proyecto=188&id_sub=230)
- [www.rimisp.org/territorioeidentidad2](http://www.rimisp.org/territorioeidentidad2)
- [www.asambleaconstituyente.gov.ec](http://www.asambleaconstituyente.gov.ec)
- [www.nabon.gov.ec](http://www.nabon.gov.ec)
- [www.siise.gov.ec/](http://www.siise.gov.ec/)
- [www.procasur.org](http://www.procasur.org)