

ISBN 978-950-9379-23-7



9 789509 379237

¿Ha contribuido la descentralización de la gestión estatal a promover gobiernos locales más eficientes, transparentes y participativos? ¿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? ¿Qué nos dicen, sobre estos temas, las experiencias concretas de descentralización y desarrollo local en América Latina?

Estos interrogantes promovieron la realización del Concurso de Investigación: "Descentralización y Derechos Humanos de las Mujeres en América Latina y el Caribe", coordinado por el Área Género, Sociedad y Políticas - FLACSO, Argentina, con el apoyo de IDRC-Canadá-. Este libro reúne los principales hallazgos de los cuatro proyectos seleccionados: Bolivia, Ecuador, El Salvador Honduras y Paraguay.



IDRC | CRDI

Canadá



Gloria Bonder (comp.)

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

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

— | | —

— |

| —

— |

| —

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

Canadá

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](http://www.idrc.ca) / [info@idrc.ca](mailto: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.<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> 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 equipos<sup>2</sup> de Bolivia<sup>3</sup>, Ecuador<sup>4</sup>, Paraguay<sup>5</sup> y El Salvador/Honduras.<sup>6</sup>

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,<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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,<sup>9</sup> 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**.<sup>10</sup> “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 assemblearias, 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.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> 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

---

de descentralización evaluar y ponderar contextos institucionales y culturales.

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**<sup>12</sup> (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”<sup>13</sup> 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/os<sup>14</sup> (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.