

Guía de **Incidencia Política**



ESCUELA DE FORMACIÓN
POLÍTICO FEMINISTA

foro nacional permanente
de la mujer ecuatoriana

Créditos

Proyecto Promoción de los Derechos Humanos y el Fortalecimiento de las capacidades de las mujeres en Frontera Norte: Esmeraldas e Imbabura financiado por la Unión Europea.



Coordinadora de proyecto: **María José Avilés**

Autores: **Solanda Goyes**
Humberto Salazar

Edición: **Mayra Mejía**

Diseño y diagramación: **El Antebrazo**

*La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de sus autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Delegación de la UE: http://eeas.europa.eu/delegations/ecuador/index_es.htm

Esquel: www.esquel.org.ec

FNPME: www.foromujeres.org.ec

Fundación Esquel, 2012

Índice

Presentación	5
Bloque 1.	
¿Qué es la incidencia política?	9
Bloque 2.	
Incidencia y políticas públicas	31
Bloque 3.	
Incidencia para la igualdad entre hombres y mujeres	57
Bloque 4.	
La constituyente 2008, un caso de aplicación práctica	84

Guía de Incidencia Política

Una experiencia desde las mujeres ecuatorianas

El Foro Nacional Permanente de la Mujer Ecuatoriana (FNPME) y Esquel tienen el agrado de poner a su disposición la Guía de Incidencia Política, que es el resultado de un trabajo colectivo de recuperación de experiencias, metodologías, conceptos y memorias de la lucha histórica del movimiento de mujeres en el Ecuador en la búsqueda por aportar a la construcción de una sociedad más democrática y de alcanzar el pleno ejercicio de sus derechos.

Esta guía —de fácil manejo y comprensión— brinda herramientas metodológicas, conceptuales y prácticas sobre el tema de la incidencia política con un enfoque de género. Pretende convertirse en una fuente de consulta sobre la temática, por lo que se encuentra concebida en cuatro bloques: los dos primeros ofrecen elementos conceptuales y teóricos sobre la incidencia y las políticas públicas. Los dos siguientes abordan la incidencia para la igualdad entre hombres y mujeres desde la experiencia real del movimiento de mujeres en el proceso constituyente que vivió el Ecuador en 2008.

Asimismo, este documento tiene como finalidad potenciar las capacidades de las lideresas que forman parte de la Escuela de Formación Político Feminista del Foro Nacional Permanente de la Mujer Ecuatoriana. Esta iniciativa de formación permanente para las mujeres ha sido impulsada en el marco del proyecto “Promoción de los Derechos Humanos y Fortalecimiento de las capacidades de la mujeres en Frontera Norte: Esmeraldas e Imbabura” el cual tiene como objetivo principal contribuir al fortalecimiento del movimiento de mujeres y la promoción de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en las zona de integración fronteriza, con énfasis en las provincias de Esmeraldas e Imbabura. Dicho proyecto es ejecutado por Esquel en conjunto con el Foro Nacional Permanente de la Mujer Ecuatoriana y cuenta con el financiamiento de la Unión Europea.

¿A quién va dirigida la guía?

Esta guía responde a una lógica de formación de formadoras y pretende ser una herramienta de multiplicación de conocimientos en los espacios locales de cada lideresa para llevar a cabo procesos de formación en el tema de incidencia política para la igualdad entre hombres y mujeres y para la defensa y promoción de los derechos humanos.

¿Cómo utilizar la guía?

Los autores de la guía han procurado que la misma sea un instrumento que permita al lector herramientas en tres niveles. Un primer nivel en el cual se presentan una serie de contenidos articulados en lecciones de cada bloque donde se encuentra un desarrollo teórico de tipo explicativo. Un segundo nivel tiene que ver con la presentación e historias, ejemplos o experiencias que ilustran elementos del contenido propuesto. Finalmente, un tercer nivel tiene que ver con la presentación de actividades que lo que pretenden es incentivar al lector la confrontación del contenido con su propia experiencia y de esta manera favorecer una aplicación práctica que genere aprendizaje. Para todo ello, se ha procurado desarrollar temas muy complejos en un lenguaje que en la medida de lo posible busca ser simple y cotidiano.

Esquel es una organización que busca contribuir al desarrollo humano sustentable del Ecuador, al mejoramiento de la calidad de vida de los pobres y a la construcción de una sociedad democrática, responsable y solidaria.

El **FNPME** es una organización que busca contribuir al cambio estructural de la sociedad ecuatoriana y al logro de la equidad de género a través de la organización política de las mujeres, de su empoderamiento y de su acceso a la toma de decisiones.

Bloque 1:

¿Qué es la incidencia política?

Un marco para pensar

TEMARIO

- Lección 1: **Explorando el concepto incidencia**
- Lección 2: **La política**
- Lección 3: **El proceso detrás de la incidencia política**
- Lección 4: **Los resultados y la incidencia**
- Lección 5: **Cajón de herramientas**



¿Qué persigue el bloque 1?

El conjunto de lecciones consideradas en el Bloque 1 te permitirán comprender cómo operan los procesos de incidencia política. A manera de una aviadora o aviador que observa un determinado territorio desde el aire nos adentraremos al territorio incidencia para caracterizarlo en sus aspectos más generales. Esto nos permitirá contar con elementos que nos ayuden a nuestras estrategias y campañas de reforma y cambio político.

Saberes previos

- ¿Qué es para ti incidencia política?
- ¿Qué elementos consideras se deben tomar en cuenta para desarrollar procesos de incidencia exitosos?



Actividad:

- Contesta las preguntas aquí formuladas. Luego de la lectura del texto compara las respuestas con los aprendizajes que obtengas del Bloque 1.

Eje transversal

El ejercicio de la ciudadanía

Una idea central que atraviesa el contenido del Bloque 1 es promover el derecho de las ciudadanas y ciudadanos a ser parte activa de la formulación de las políticas públicas. Buscamos rescatar el papel de la sociedad civil en la construcción de procesos de cambio que benefician a la comunidad en su conjunto. En efecto es central a la caracterización de este bloque, la definición de que el Sistema Público no es sinónimo de Sistema Estatal. En relación con lo público el Estado, las ciudadanas y ciudadanos organizados tienen un espacio de encuentro y establecen unas interacciones que son necesarias para la construcción de una visión de país inclusiva, pluralista y democrática.

Algunas ideas para empezar

Pese a todo lo escrito sobre incidencia política, existe más penumbra que luz a la hora de describirla. Se han tratado en relación al tema miles de páginas, y sin embargo, todo lo que se pueda decir resulta insuficiente a la hora de volcar los aprendizajes en estrategias útiles a la generación o reforma de políticas públicas.

En el fondo esto nos lleva a una primera constatación: no existen recetas para la incidencia. Aunque si existen algunos factores que cuando se combinan de una cierta manera crean condiciones favorables para que esta se produzca. Es precisamente la exploración sobre cuáles son estos factores lo que pretendemos realizar en este primer Bloque de nuestra guía.

Así, nuestros primeros esfuerzos los destinaremos a entender cómo opera esto que se ha dado en llamar incidencia política.

Como si fuésemos estudiantes de biología realizaremos una suerte de disección de la rana. Claro está, que en este caso, el animal que tenemos sobre la mesa no es del tipo de aquellos que usualmente conocemos. Más bien se parece al conejo de la chistera de un mago; es decir, un animal que aparece y desaparece ante nuestros ojos.

Esta complejidad relativa al estudio de la incidencia política es el mayor reto que enfrentamos.





Lección 1: explorando el concepto incidencia



Actividades iniciales

- Investiga dos casos de mujeres ecuatorianas que hayan tenido un rol protagónico en obtener algún tipo de derecho político o social.
- Escribe un párrafo por cada caso, presentando la experiencia. Comparte la síntesis con tus colegas.

Eres lo que crees

Optar por uno u otro concepto a la hora de empujar un proceso de incidencia política no es algo trivial. Los conceptos y definiciones portan y operan representaciones de los actores, de sus intereses, de las lógicas sociales e instituciones que se expresan a través de ellos.

El filósofo alemán Friedrich Nietzsche nos propone que un concepto dado su carácter de convención, cuenta con legitimidad, se transforma en "verdad"; y, por tanto adquiere la capacidad de convertirse en medio para alcanzar poder; es decir; para asentarse, asegurarse y preservarse.



La gran Hipatia...

¿Has escuchado hablar de la gran Hipatia de Alejandría? Esta mujer hacia el año 400 DC fue directora de la Escuela platónica en Alejandría. Sus enseñanzas le llevaron a ser reconocida y envidiada.

Se dice que ella dedicó su vida a la búsqueda por encontrar la verdad más allá de aquella que nos presentan los sentidos. Y esto era peligroso en una época donde dominaban los prejuicios. Esto significó que muchos arremetieran contra sus posiciones filosóficas que eran consideradas paganas.

Una horda de cristianos que se sentían amenazados por su erudición y la profundidad de sus conocimientos científicos la asesinaron cuando ella tenía alrededor de 60 años.

¿Qué crimen se le atribuyó?

Ser causante de la discordia entre el prefecto romano Orestes y el patriarca católico Cirilo. En definitiva ella exponía sus ideas sobre la ciencia que eran opuestas a los abusos del poder religioso.

Este caso ejemplifica como un concepto, una creencia sobre algo deriva en acciones que incluso llevan a ver al que piensa diferente como un enemigo.

Por ello valdría la pena aplicar siempre la siguiente proposición: dime lo que eres y te diré en que crees...

La palabra incidencia

Esta viene del verbo latino “incidere” (que significa caer en; dar con; ocurrir). Dicho verbo se compone del prefijo “in” (en) y “cadere” (caer). Con esa base, el término adquiere varias acepciones: i) caer en falta o error; ii) recalcar o hacer hincapié; iii) lo que sucede en el curso de un asunto o negocio y tiene relación con ello. Esta definición no está muy cerca de lo que usualmente entendemos por incidencia. A esta se la suele concebir como sinónimo de influencia.

Miremos entonces el concepto influir. Este deriva del latín “influer”, formado por la preposición “in”, que en este caso indica (movimiento hacia), y “fluere”, que significa fluir. Desde el origen latino de la palabra influir esta tiene por significados: i) producir por parte de una persona o cosa ciertos efectos sobre otros; ii) intervenir o tener parte en...; iii) inspirar o comunicar.

Cabe resaltar que la palabra incidencia usada como sinónimo de influencia adquiere un carácter activo. Este denota de mejor forma el proceso de incidir políticamente. Da cuenta de un conjunto de acciones que “producen”, y por tanto, transforman, penetran, irrumpen, intervienen.

Las variantes de definiciones de incidencia política

Una buena parte de los estudios latinoamericanos que definen incidencia política se alinean a la definición anglosajona de Advocacy acuñada por Craig Jenkins (1987), donde incidencia política es: “el intento de influir sobre las decisiones de elites institucionales”. Esta definición es casi instrumental. Desde la misma, la incidencia se suele entender como campañas de cabildeo. Es decir como negociaciones.

Una segunda corriente es aquella que mira la incidencia como empoderamiento. El Advocacy Citizens Information Board cuyo nombre en español sería Junta de Información Ciudadana para la Incidencia define este concepto como un proceso de empoderamiento. Como una vía para tener voz e involucrarse en los procesos de toma de decisión.

Esta forma de ver la incidencia enfatiza en el rol que cumplen los actores, concibiendo al hecho de incidencia, como el resultado de acciones de grupos. Esta mirada en muchos casos deja de lado el papel de las estructuras y los contextos.



Lección 2: la política



Actividades iniciales

- Describe qué es para ti la política. Establece tu propia definición.
- Comparte tu concepto con tus colegas.

La política

En la lección anterior exploramos el concepto incidencia y las diferentes formas de entender la incidencia política como proceso. Sin embargo, para tener mayor claridad sobre el tema vale la pena hablar sobre la política, que en definitiva, define el campo en el que opera la incidencia.

Si exploramos los orígenes de la palabra política, la misma es de estirpe helénica. Esta voz griega viene de “polis” (ciudad) y hace referencia a los “polites”, es decir, el que vive en la ciudad, el ciudadano. Por ello en la perspectiva griega la política se refiere al “arte de gobernar al ciudadano”.

Hay que añadir que en el concepto de origen de la política ésta aparece como un tipo de “bien” de carácter público¹ —en tanto atañe a todos—, que para ser útil para la vida, requiere de la aplicación en la cotidianidad del “buen conocimiento”².

Y Zeus se compadece

En el relato de Platón sobre Protágoras, en el marco de una reflexión sobre el mito de Prometeo, el filósofo griego resalta que dado que este Dios del Olimpo no había tenido tiempo de robar la política, los hombres no podían vivir asociados y se despedazaban mutuamente. La política, en tanto don de los dioses, era de propiedad de Zeus, y sin ella, la armonía no era posible.

Pero los Dioses —para Platón— eran compasivos.

Al continuar su relato rescata:

Zeus se compadeció entonces de la raza humana y encargó a Hermes que le proporcionara el pudor y la justicia. Pero debía hacerlo, además, no según la división del trabajo, como las demás artes, sino “a todos y cada uno”, ya que “si solamente las tuvieran algunos, las ciudades no podrían subsistir, pues aquí no ocurre como en las demás artes”. Y añadió Zeus: “Además, establecerá en mi nombre esta ley: que todo hombre incapaz de participar del pudor y de la justicia debe ser condenado a muerte como una plaga de la ciudad”.

La política para los griegos era una actividad suprema. Estaba marcada por la búsqueda de un fin, de un orden trascendente concebido como bien común. Era un don. Aristóteles, destaca que su “fin abraza los fines diversos de todas las demás ciencias; por consiguiente el de la política será el verdadero bien; el bien supremo del hombre”³. En esta acepción del término política el acto político aparece como una condición para la justicia, para el orden.



1 Esta afirmación, si bien supera la concepción griega aunque no le es totalmente ajena, recoge lo propuesto por Hanna Arendt en el sentido de que lo público indica, al mismo tiempo, mundo común, entendido como comunidad de cosas, que nos une, agrupa y separa, a través de relaciones que no supongan la fusión.

2 El llamado a la armonía y al orden exige, como dirá Platón, atender a la constitución de una estructura adecuada del orden interior del hombre, que consiste en una subordinación de la parte afectiva o irritable, a la racional.

3 Formulado por Aristóteles en Ética a Nicómaco, lib 1, cap. 1.

Las visiones actuales

La Real Academia de la Lengua define política como: i) arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados; ii) actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos; iii) actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto o de cualquier otro modo; iv) cortesía y buen modo de portarse; v) arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado; vi) orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado.

En la definición moderna del término política se reemplaza la noción de arte de gobernar al ciudadano por el Estado. Este último se erige en el objeto de la política.

Si el sujeto de la política es el Estado, el proceso político, por consiguiente, se desarrolla en el marco de un juego de relaciones cuyos actores y actoras ya no son solo grupos o sujetos sino determinadas estructuras relativas a la institucionalidad del Estado. Ciudadanas y ciudadanos dejan de ser el centro de la vida política y comparten su lugar con otros sectores como el mercado, la sociedad civil, pero también en el juego de lo político entran en escena las burocracias y las instituciones estatales que tienen sus lógicas e intereses que también se ponen en disputa.

Implicaciones de lo político respecto de los procesos de incidencia

Una descripción de lo político se puede ubicar entre diferentes momentos que van desde lo que la política “es” hasta lo que “debe ser”⁴. Esta dicotomía, entre el “ser” y el “deber ser” es precisamente uno de los focos de tensión más importantes respecto de los cuales operan los procesos de incidencia en su relación con los sistemas y procesos políticos.

El punto es que la brecha entre lo que se aspira de la política, y lo que verdaderamente es, o genera ésta, aparece como el campo sobre el cual la incidencia política actúa para acortar las distancias entre uno y otro momento.

Otro elemento en juego es que de la visión clásica de la política a la moderna hay un salto desde el individuo, que en principio era el actor relevante del escenario político, hasta una visión de estructuras que pueden tener sus propios mecanismos en el escenario político. Antes bastaba con cambiar los ciudadanos para que el Estado cambie. Hoy el Estado y sus instituciones son actores con historias, intereses y apuestas propios.



Actividades análisis

1. ¿En la cotidianidad cómo define la gente común la palabra política?
2. ¿Qué ha llevado a que la gente llegue a este tipo de definiciones?
3. ¿Cómo “es” la política hoy y cómo “debería ser”?
4. Sintetiza tus aprendizajes en tres párrafos. Compártelos con tus colegas.

⁴ Norberto Bobbio en relación a la definición de Política destaca que toda la historia de la filosofía política desborda de definiciones prescriptivas, comenzando por aquella aristotélica que afirma que el fin de la política no es el vivir sino el vivir bien (Bobbio 1976: 1246).



Lección 3: el proceso detrás de la incidencia política



Actividades iniciales

- Describe un caso de incidencia política que conozcas cuyo resultado haya sido exitoso.
- Sintetiza en dos párrafos que factores consideras permitieron que el caso haya logrado sus objetivos de incidencia. Comparte con tus colegas.

Atender a la complejidad del proceso

Luego de lo expuesto en relación con la construcción del concepto de incidencia política queda claro que la complejidad que existe a la hora de armar un marco analítico se corresponde plenamente con su complejidad en tanto fenómeno.

De hecho, algo que se revela nítidamente es que la definición de Advocacy —concebida como “intento de influir” en decisiones de élites—, la cual se ha convertido en casi una convención, resulta limitada frente a la necesidad de contar con una definición operacional que logre ver en toda su dimensión el territorio de la incidencia política.

El límite que se puede encontrar en la definición está asociado a su racionalidad instrumental que no deja ver con claridad la complejidad del escenario que opera en relación con los hechos de incidencia. Esto pese a que importantes investigadores sobre el tema destaquen que esta enunciación supone una interpretación más acabada que mire el proceso general en el que se construyen las políticas públicas.

Los niveles de incidencia⁵

Podemos hablar de cuatro niveles de incidencia:

1. El nivel normativo: Se trata de la incidencia en las normas, leyes, reglamentaciones, declaraciones. Las normas pueden tener alcance local (municipios) y llegar hasta convenciones de jurisprudencia global (Convención de los derechos de los niños, niñas y adolescentes).
2. El nivel institucional: Hablamos aquí de la incidencia que provoca cambios en los funcionamientos institucionales, más allá de que tengan un correlato posterior en alguna normativa que los instituya.
3. El nivel social (cultural): Este tiene que ver con los cambios de las "miradas" sociales sobre los distintos temas o problemas. Los nuevos posicionamientos en las agendas públicas y sociales. Los nuevos elementos de valoración social. La sensibilización acerca de cuestiones definidas. Los medios de comunicación social juegan un papel fundamental en este nivel.
4. El nivel subjetivo: Llamamos así a los cambios en las actitudes individuales de los actores y actoras de los procesos. Un cambio a este nivel, cuando adquiere cierto volumen, conforma lo que se denomina "masa crítica".

5 Tomado del libro "La Incidencia de la Sociedad Civil en las Políticas Públicas Educativas de América Latina" de Fundación SES – Argentina.

La visión procesal necesaria a la incidencia

Es importante, considerando la complejidad de la incidencia política, no simplificar la noción de proceso a su versión más simple de suma de eventos.

Como resalta, Inés González Bombal, experta argentina en temas de Sociedad Civil, es importante considerar cada etapa o fase por la que atraviesa cada política pública particular, pero además, caracterizar los elementos contextuales que operan en la construcción de un problema público.

Pensemos por ejemplo en aquellos procesos que permitieron ampliar derechos. Regresemos a la década de los sesentas del siglo XX. ¿Qué tuvo que producirse para que Martin Luther King llegue a posicionar en la escena pública la segregación racial a la que eran sometidos los afroamericanos en Estados Unidos? Muchas condiciones tuvieron que entrar en juego. Condiciones políticas como la presencia de John F Kennedy en la Presidencia de Estados Unidos. Demostraciones del poder de la organización del pueblo afro como la campaña de boicot a autobuses en Montgomery en 1955. La presión internacional por el cambio que venía de la mano del reconocimiento de Luther King como Premio Nobel de la Paz en 1964.

Elementos que resaltan en la visión procesal es reconocer que la incidencia trata de procesos de influencia, y por tanto, irrupción, o de penetración que operan en un marco de pesos y contrapesos de fuerzas.

Más allá de lo justa que puede ser la adopción de una determinada política, esta no se hará efectiva si el grupo que la promueve no tiene la fuerza para generar acciones que con base a una irrupción en el escenario pueda llegar a cuestionar e “inducir” un reordenamiento de las estrategias y recursos asociados al objeto de transformación del proceso de incidencia.

Así para observar cómo se desarrolla un proceso de incidencia es importante caracterizar los y las interlocutoras en juego; atender a como estos y estas definen qué es participar y cómo definen los resultados que persiguen en términos de inclusión o exclusión. Además se requiere visibilizar las corrientes de opinión pública que ejercen influencia directa o indirecta gracias a su “poder comunicacional” sobre la formación de “voluntad política”.



Lección 4: los resultados y la incidencia



Actividades iniciales

- Para ti, ¿de qué depende para que una campaña determinada tenga éxito en términos de incidencia? Contesta la pregunta en dos párrafos.
- Luego de revisar la lección contrasta tu opinión con los resultados.

Cuando alguien establece una estrategia de acción frente algo lo hace pretendiendo obtener unos determinados resultados. En el caso de la incidencia política estos resultados tienen que ver con modificar de alguna manera los fines, instrumentos y mecanismos de la política pública.

¿Por qué lo hacemos? Porque una determinada configuración de la relación entre el Estado y la sociedad a través de sus políticas tiene efectos sobre las ciudadanas y ciudadanos, asociaciones y grupos de interés.

Por otra parte, cuando nos preguntamos ¿qué nos garantiza incidir?, allí si la pregunta resulta más compleja.

Los resultados de un hecho de incidencia no son más que la punta de un témpano de hielo que tiene por cuerpo un entramado particular de redes de relaciones entre actores sociales. Estas relaciones adoptan formas y se movilizan para generar una transformación intencionada de dicho sistema de relaciones.

La incidencia como espacio de mediaciones

De lo hasta aquí tratado parece necesario añadir a las definiciones de incidencia una que la reconozca como un espacio de “mediaciones”. Esto en varios sentidos.

Primero, porque la obtención de “ventajas o acceso a beneficios” está mediatizado por la capacidad de tener acceso a espacios donde opera el control del poder político, específicamente en el Estado.

Este factor ha llevado a definiciones de incidencia política como la de capacidad para influenciar sobre las decisiones de una élite institucional. En efecto, es esa élite, la que tiene el “poder mediador”, en el sentido de capacidad de tomar una decisión en un momento determinado a favor, o en nombre de un interés colectivo.

En segundo lugar, porque gran parte de los actos que operan alrededor de los hechos de incidencia tienen que ver con procesos de negociación en los cuales las y los actores ponen en juego su *dynamis*⁶, entendido el término en el sentido aristotélico de “potencia de”, “capacidad de”.

El *dynamis* de las y los actores tiene como contraparte y factor de distinción el grado de disponibilidad de medios a su alcance y un conjunto de sistemas de valores que favorecen el ejercer dominio o afectar a su favor las estructuras de poder legítimo.

⁶ Es una reflexión sobre la función del ojo, y en relación a que los ojos de ciertos animales recién nacidos no ven. Aristóteles concluye que estos son ojos en potencia. Según explica, la forma del ojo no ha alcanzado todavía su plenitud, está en camino y avanzará por ese camino gracias a una *dynamis* que le es natural hasta llegar a ver, hasta llegar ser ojos en acto.

Las distintas estrategias de aproximación a la incidencia

Algo importante a resaltar respecto de la incidencia es que las posiciones que adoptan las actoras y actores son heterogéneas.

En efecto, la variedad de fines y de medios en escena actúan en concordancia con relaciones estratégicas que se entrecruzan y cuyos resultados pueden clasificarse en cuatro posibilidades: cooperación, confrontación, complementación y cooptación.

Cooperación cuando medios y estrategias de actoras y actores convergen. Confrontación cuando son divergentes. Complementación cuando las metas son convergentes y los medios divergentes. Y cooptación cuando las metas son divergentes y los medios convergentes (Najam, Adil; 1999).

Posibilidades de relaciones estratégicas de actores

		METAS	
		Convergencia	Divergencia
Medios	Convergencia	Cooperación	Cooptación
	Divergencia	Complementariedad	Confrontación

El comportamiento estratégico favorecerá un tipo de aproximación entre los actores y delineará los instrumentos y formas de operación por lo que es importante entender cómo funcionan las posibilidades de relaciones estratégicas entre actoras y actores.

En la misma medida, la incidencia política expresa variaciones según las fases de la política pública en las que las actoras y los actores se insertan. En la etapa de establecimiento de agenda, el focus de la acción se centra en el posicionamiento de intereses y "cuestiones sociales", es decir, en el establecimiento de prioridades. En la fase de formulación y promulgación, opera en relación a la selección de alternativas, políticas y orientaciones programáticas. En la fase de implementación, se vincula con la operación, esto sobre la base, de orientaciones e intereses del sistema de relaciones en juego. En la fase de monitoreo y evaluación, pone su centro en actividades de seguimiento y evaluación del impacto de la política.



Lección 5: cajón de herramientas

1. Preguntas claves de la incidencia política

Es importante responder en relación a la formulación de propuestas de incidencia unas determinadas interrogantes claves que Keila González, oficial de programas del NDI México define como sigue:

- ¿Qué queremos?
- ¿Quién tiene el poder para decidir?
- ¿Qué tengo que hacer para convencer?

2. ¿Crear condiciones para la incidencia?

Debes considerar que todo acto de incidencia se desarrolla en relación a un tema. Los politólogos llaman a esto la "cuestión social". Para incidir es importante tener información que te permita tomar decisiones adecuadas para el diseño de tu estrategia. Deberías tomar en cuenta:

1. Reunir información que te sirva para entender el contexto y los posibles posicionamientos de las actoras y actores.
2. Establecer el alcance de lo que queremos transformar y definir las posibles posiciones que adopten.
3. Establecer alianzas estratégicas y apoyos.
4. Identificar mecanismos para generar opinión pública favorable.
5. Enlazar la incidencia con prioridades estratégicas de las organizaciones que empujan el proceso.
6. Construir una visión clara y comunicable.
7. Evaluar los riesgos y establecer estrategias para moderar los mismos.

3. Definición de alternativas para generar procesos de incidencia

Toda alternativa es una hipótesis, es decir, un intento de respuesta a un problema que solo se comprueba una vez que se ha puesto en marcha el proceso.

Es importante contar con un diseño que nos de varias opciones para pensar por donde avanzar. Podemos usar una matriz para calificar las posibles alternativas que pensamos. Coloca una x si cumple el criterio y al final suma las x. La que mayor cantidad acumula aparece como la alternativa más prometedora.

Criterios	Solución 1	Solución 2	Solución 3
¿Solucionaría el problema?			
¿Existen datos que nos permitan identificar si la solución propuesta será efectiva?			
¿Es factible de lograr?			
¿Se puede lograr en el corto plazo?			
¿Existen actoras y actores comprometidas/os con la estrategia de solución?			
¿Permite que otras actoras y actores se sumen a la propuesta?			

Fuente: Adaptado por el autor con base a matriz del Manual de Capacitación en Incidencia de la WOLA presentado por Keila González en taller desarrollado en Participación Ciudadana en Quito.

Elementos previos a la formulación de un plan

Como hemos dicho generar incidencia es un proceso complejo que requiere de recursos políticos, técnicos, económicos y de información. En sentido general se requiere tener la capacidad de analizar el estado de situación de las políticas sobre las cuales se pretende intervenir para de allí delinear una estrategia que se traduzca en un plan.

Preguntas centrales a la definición de nuestro plan son:

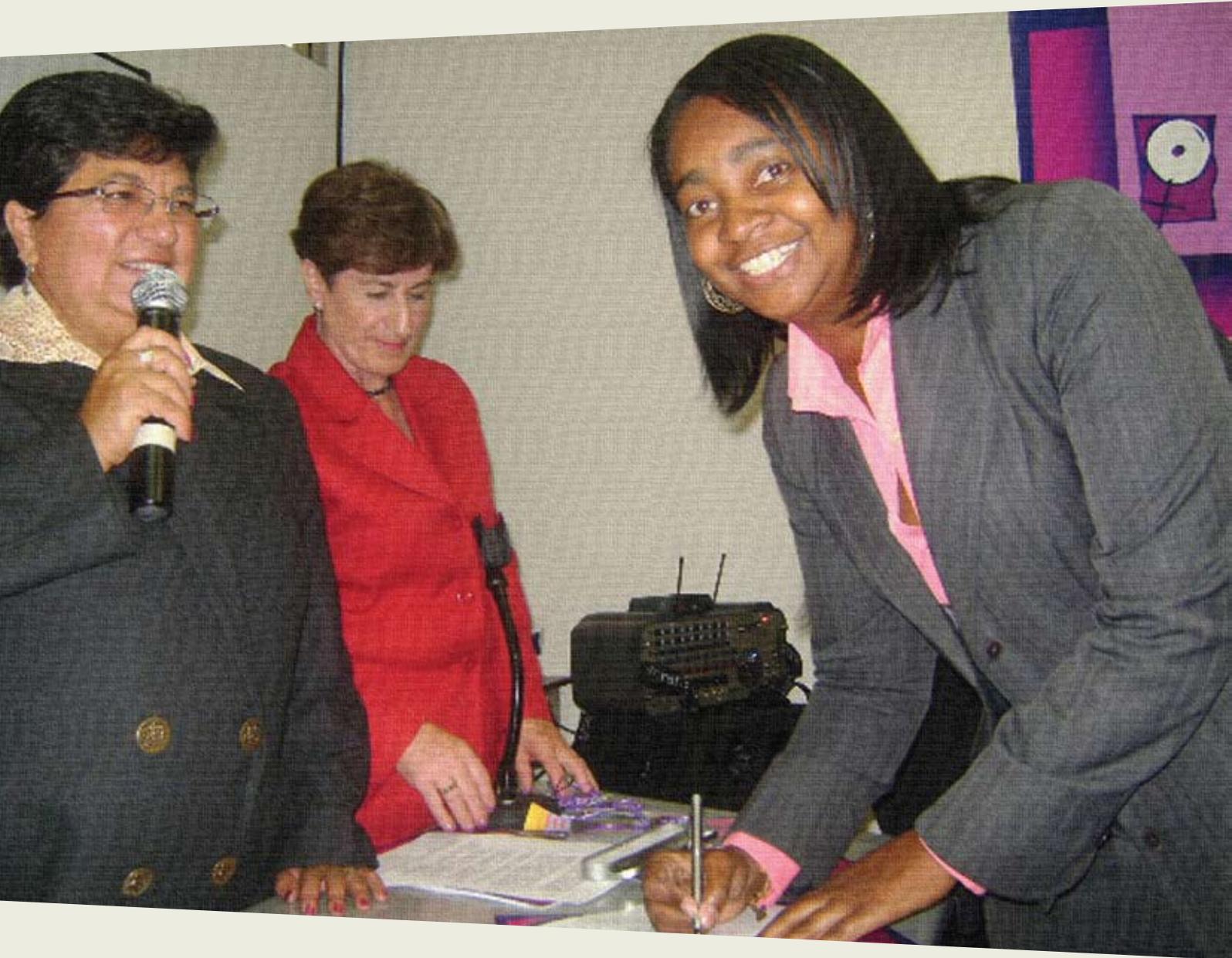
1. ¿Cuál es la cuestión social que está en juego?
2. ¿A quién afecta?
3. ¿Dónde?
4. ¿Qué actoras y actores están involucradas/os y quiénes toman decisiones?
5. ¿Cuáles son los recursos a favor o en contra que se pondrán en juego?
6. ¿En qué esfera se desarrolla la incidencia? ¿Es un tema interno a la burocracia o un problema puesto en la escena pública?
7. ¿Cuáles son las audiencias a las que deben dirigirse los mensajes de nuestra campaña?
8. ¿Qué objetivos e impactos perseguimos?
9. ¿Cómo vamos a medir el resultado de nuestra acción?
10. ¿Cómo será nuestro rol en el proceso? ¿Confrontaremos?, ¿Nos aliaremos? ¿Trabajaremos desde dentro o desde fuera?
11. ¿Cómo serán nuestros mecanismos de articulación y sistemas de trabajo al interior de la organización y con los otros actores que impulsan la propuesta?
12. ¿En qué fase de la política pública se desarrolla nuestro proyecto de reforma?

Bloque 2:

Incidencia y políticas públicas

TEMARIO

- Lección 1. **¿Qué son las políticas públicas?**
- Lección 2. **¿Cómo se define lo público?**
- Lección 3. **Fases de los procesos de incidencia**
- Lección 4. **Llaves y cerrojos de los procesos de incidencia**
- Lección 5. **Valorar las capacidades de incidencia política**



¿Qué persigue el bloque 2?

El conjunto de lecciones consideradas en el Bloque 2 permitirán comprender el escenario en el que se desarrolla la incidencia política. Esta no es un proceso que se desarrolle en el vacío. Por el contrario, hay un territorio específico al que se anclan las posibilidades de inclusión, reforma o bloqueo de una cuestión social. Para entender el territorio en juego necesitamos comprender cómo operan los procesos de construcción de las políticas estatales y hacia allá se dirigen nuestros esfuerzos en este bloque.

Saberes previos

- ¿Qué es para ti una política pública?
- ¿Qué factores intervienen para que el Estado adopte una u otra posición frente a un asunto o cuestión social que exige una respuesta de su parte?



Actividad:

- Contesta las preguntas aquí formuladas. Luego de la lectura del Bloque coteja tus respuestas con los aprendizajes que obtengas de la lectura del texto.

Eje transversal

El principal y los agentes

Una idea central que atraviesa el contenido de esta sección es promover la idea de que ciudadanas y ciudadanos son los mandantes o principales, mientras que las autoridades electas, son los y las ejecutoras o agentes de un mandato.

El punto es que, en una democracia representativa, las decisiones son tomadas por representantes electas e implementadas por la burocracia por encargo de los y las habitantes de una nación.

En ese marco el tema de fondo es rescatar el rol de las ciudadanas y ciudadanos como mandantes reconociendo que los gobernantes, equipados con tales poderes, no necesariamente actúan en beneficio del interés de la colectividad.

Algunas ideas para empezar

La incidencia política aparece como un territorio con niveles de restricción. Para ilustrar este hecho imaginemos que existe un conjunto habitacional con cerramiento y una puerta central donde para poder ingresar al conjunto tienes que cumplir unos determinados requisitos frente a un guardián.

Incluso una vez adentro te vas a encontrar con un conjunto de puertas con candados que para ser abiertas requieren las llaves correctas.

Es decir, la incidencia política aparece como un proceso que para ser exitoso necesita sortear un sistema de cerrojos que se forma a partir de un engranaje de factores particulares que son los que posibilitan que las puertas se abran para unas actoras y actores o se cierren para otros.

En efecto, para que una organización, un grupo de organizaciones o redes tenga éxito en términos de incidencia política se necesitan reunir un conjunto de condiciones.

¿Cuáles son estas condiciones?, ¿es posible caracterizarlas?, ¿las mismas constituyen variables dependientes o independientes de las acciones de las actoras y actores en juego, de sus estrategias, de su posicionamiento frente a la relación que establecen con el Estado?

Las anteriores son preguntas claves que intentaremos resolver.

Lo cierto, es que no todo aquel que quiere incidir está en la capacidad de alcanzar niveles de incidencia política. De allí surge como hipótesis que aquellas ciudadanas y ciudadanos, grupos o colectivos que resuelven el acertijo del sistema de cerrojos, lo hacen porque ponen en juego un conjunto de capacidades y formas de desempeño básicas que son determinantes para acercar posibilidades de incidencia.

El punto entonces es conocer cuáles son esas capacidades y formas de desempeño, y si respecto de ellas, existen modelos más universales o si estas son exitosas según casos, condiciones y tipologías de escenarios.

Lo descrito está en juego como reflexión en relación al contenido del Bloque 2.



Lección 1:

¿qué son las políticas públicas?



Actividades iniciales

- La Constitución de 2008 introduce nuevas definiciones en relación con la política pública. Identifica dos casos relativos a estas nuevas definiciones y establece cuáles han sido las implicaciones de la aplicación de estas políticas en relación a las actoras y actores específicos o comunidad afectada por la política.
- Sintetiza tus reflexiones y compártelas con tus colegas.

Avanzando en la definición

Lo primero que hay que decir sobre el tema es que hablar de políticas públicas es hablar de políticas estatales. Es decir, es el Estado el que en última instancia aparece como el agente decisor en relación a las políticas públicas.

De las muchas definiciones vale mencionar aquella propuesta por la socióloga argentina Rosalía Cortés quien define a las políticas públicas como “el conjunto de políticas (de gasto público social, tributario, laboral y demográfico), que se dirigen a la población, sus condiciones de vida y al orden social”.

1 CORTES, Rosalía / MARSHALL, Adriana. “Política Social y Regulación de la Fuerza de Trabajo”. Cuadernos Médicos Sociales No 65 / 66. Pág. 1

De esta manera lo importante a la reflexión sobre este concepto es que las políticas públicas tienen efectos distributivos y redistributivos, y por tanto, su establecimiento u omisión tiene impacto sobre la calidad de vida de las poblaciones.

En la definición de la política social los llamados decisores² tienen un papel central.

Una pregunta clave que surge de esta constatación es aquella que interroga sobre esos factores que fundamentan las selecciones de alternativas que adoptan aquellas y aquellos actores que hacen la política pública (Salazar: 2010).

La Ley de Pobres

Un ejemplo histórico que ilustra el impacto de las políticas sociales, es la Ley de Pobres inglesa de 1834. A partir de la promulgación de esta ley se estableció que los pobres que recibían asistencia debían trabajar para cubrir la ayuda.

Es decir, La ley de pobres introduce elementos de carácter “normalizador” del orden social. La asistencia pública se transformaba en un medio para regular el mercado de trabajo. Si eras pobre y estabas en condición de trabajar tenías que retribuir con trabajo la prestación social que recibías.

¿Qué nos enseña la Ley de Pobres? Que la definición de una política social incide en los sistemas de vida de las ciudadanas y ciudadanos. Que establece las condiciones y requerimientos que permiten el acceso a los beneficios de la política e incluso asignan responsabilidades para devengar los servicios recibidos.

Adicionalmente, la Ley de Pobres nos pone en mesa que una determinada política social está subordinada a una determinada estrategia económica, donde los niveles de protección y redistribución serán funcionales o disfuncionales al modelo de crecimiento puesto en marcha por la acción de los decisores (Salazar 2010).

² El término decisor alude al conjunto de actores que tienen la capacidad de definir entre alternativas y hacer efectivas acciones relacionadas con la definición de una política pública

La selección de la política

En el texto “Organizaciones de la Sociedad Civil y Trabajo en Red” (Salazar: 2010) al respecto del tema de la selección se plantea:

La selección³ de una determinada política social tendrá consecuencias en términos de grados de desprotección o protección de las ciudadanas y ciudadanos frente al mercado, lo que deriva también en la determinación de una configuración específica de la estructura social.

En efecto, las políticas públicas tienen impacto en la inclusión de ciertos sectores y la exclusión de otros, esto, en función de la respuesta a tres interrogantes:

- ¿qué se define como riesgo?
- ¿quién debe recibir la protección?
- ¿quien tiene que dar el servicio?

“Dentro de un modelo de política social, la particular combinación de reglas de acceso y utilización de los beneficios y servicios, la forma en que se reparte la financiación de los mismos, el grado de participación de los beneficiarios en la gestión de la administración, las relaciones entre las organizaciones políticas y corporativas y el estado como “clientela” o como “beneficiaria” de la política social, en fin, la configuración política, son algunos de los factores que imprimen una modalidad particular de intervención del Estado⁴” (Cortes: 2004).

3 El término Selección, siguiendo la lógica discursiva, es visto aquí, como una opción de política social asumida por un conjunto de decisores que responde a un conjunto de posiciones paradigmáticas favorables a un orden, y en tal virtud, consideradas funcionales para un determinado modelo de crecimiento económico.

4 CORTES, Rosalía / MARSHALL, Adriana. “Política Social y Regulación de la Fuerza de Trabajo”. Cuadernos Médicos Sociales No 65 / 66. Pág. 10.



Lección 2: ¿cómo se define lo público?



Actividades iniciales

- Establece un concepto personal que defina lo público y otro que defina lo privado.
- Analiza las definiciones que propones y saca conclusiones en relación a los límites entre lo público y lo privado.
- Comparte tus reflexiones con tus colegas.

¿Qué mismo es lo público?

Este concepto es definido por muchos como todo aquello que es de interés o de uso común, y por ende, relacionado con todos.

Por otra parte, existen otras versiones que definen lo público como una zona de exclusividad para la atención del Estado. Para las actrices y actores que hacen apología de esta tesis, lo estatal y lo público, son sinónimos, y por tanto, el Estado se arroga para sí una «exclusividad de dominio».

El punto es importante porque tanto el Estado como la Sociedad Civil tienen intereses específicos en relación con lo público.

Pensemos por ejemplo que habría pasado en relación al reconocimiento de los derechos de las mujeres si no hubiese existido el movimiento feminista que exigía al Estado cambios a nivel de una sociedad conformada desde una estructura patriarcal. Seguramente el Estado no hubiera por sí mismo empujado ningún cambio.

Lo anterior se reconfirma en el hecho de que si vemos en los orígenes de la conformación de las organizaciones de sociedad civil, de fondo está la búsqueda por intervenir en el espacio público para formarlo o reformarlo desde el mundo de lo privado.

En ese marco, lo público aparece como una arcilla que los colectivos organizados privados intentan moldear. Pero ojo, como se dijo, estos no son los únicos que reclaman derechos sobre el material.

El Estado —y cuando hablamos de Estado hablamos además de la esfera política— pretende para sí el rol del artesano que pone el lodo en el torno de modelaje reclamando para sí el derecho de ser el actor que con sus manos realice la escultura que nacerá de la arcilla de lo público (Salazar 2010).

De esta manera entender quien tiene derecho a construir *lo público* no es un tema simple de resolver. Genera tensiones. En unos casos esta pretensión de dominio se la pone en mesa de una forma “cordial” en la que el Estado motiva, sugiere, incentiva o coopta a la Sociedad Civil. En otros, el Estado se impone a través de los mecanismos que tiene para establecer directrices en las formas de organización social.

Redefiniendo lo público en el Ecuador

El Estado Ecuatoriano a partir de 2007 entró en un proceso de redefinición de su rol lo cual ha implicado su reposicionamiento y la rectoría en relación a las políticas públicas.

En esta redefinición se han generado cambios en la relación con la sociedad civil que generan tensiones. El año pasado el Estado a través de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana presentó a Organizaciones de la Sociedad Civil un proyecto de reglamento para el sector, lo que provocó la reacción de las mismas. Los criterios que se vertieron desde las OSC fueron los siguientes:

“El Proyecto de Reglamento para Personas Jurídicas de Derecho Privado con Finalidad Social y sin Fines de Lucro en sus considerandos manifiesta la intención de respetar los principios mencionados pero no es totalmente coherente con ellos, por lo que solicitamos al Gobierno Nacional no proceda con su promulgación sin antes haber realizado un análisis que asegure el apego irrestricto a estos principios”.

¿A qué principios se hacía referencia?

- Coherencia con la naturaleza de las organizaciones de la sociedad civil.
- Fomento de la rendición de cuentas y la transparencia.
- Respeto irrestricto a la Constitución del Ecuador.
- Deber del Estado de proteger a la sociedad civil y fomentar su desarrollo.

Como se observa, lo público entonces aparece como un territorio que se define en el marco de los procesos de interpenetración Sociedad – Estado y Estado – Sociedad.

Es importante anotar que de acuerdo a la forma que adopta lo público frente a lo privado se marca la relación de la comunidad y el Estado con las ciudadanas y ciudadanos, con las asociaciones y distintos tipos de colectivos. Entonces, un mapa empieza a trazarse a partir de estas definiciones, y en correspondencia con los alcances de estas, se establecerá una progresiva diferenciación entre el Estado, la comunidad y el individuo (Rabotnikof; 1993:78).

Los procesos de interpenetración Sociedad Estado – Estado Sociedad

En la relación Estado-Sociedad, como destaca el experto en administración pública argentino Óscar Ozslak, el poder estatal es el poder legítimo. La legitimidad en ese marco constituye un factor clave en esta relación, y por cierto, en los procesos de incidencia.

El poder de una comunidad política, régimen, gobierno e incluso el mismo Estado, se ve afectado por su necesidad de legitimidad, es decir, por su necesidad de contar con un sustento normativo que respalda sus acciones en términos del ejercicio del Estado de Derecho.

Pero además en la relación entre Estado y sociedad entran en juego otros dos elementos definidos como la autonomía y la capacidad institucional.

La autonomía, implicará la posibilidad de definir preferencias en forma relativamente independiente. La capacidad institucional aparece como tener las destrezas y facultades para implementar las opciones efectuadas.

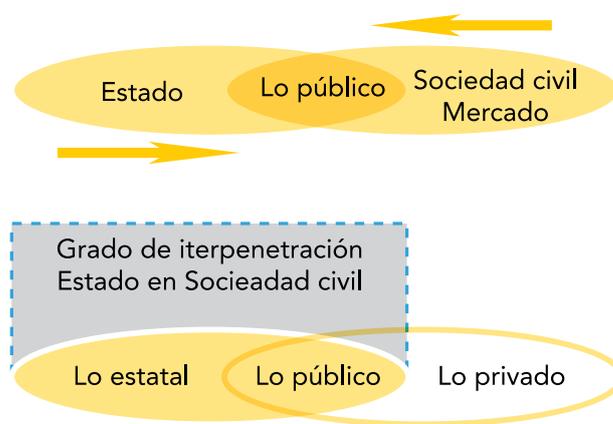
Estos elementos son importantes a la hora de mirar cómo se construyen y cómo se definen los alcances que el Estado establece en relación a definir los límites con la sociedad civil y hasta dónde asume competencias en relación a lo público.



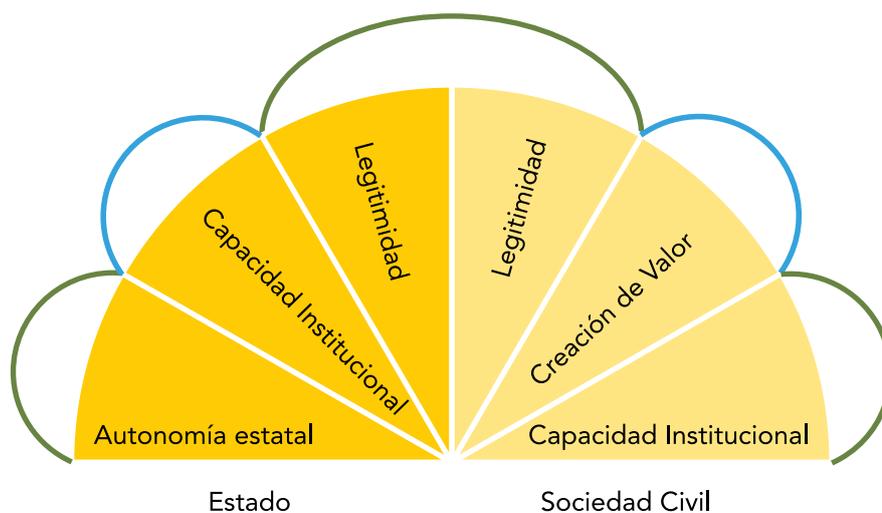
Actividades análisis

1. Analiza los esquemas que presentamos a continuación y saca conclusiones.
2. Sistematiza tus aprendizajes y compártelos con tus colegas.

Recuadro 3
Interpenetración Estado Sociedad / Sociedad Estado



Recuadro 4
Factores relación Estado Sociedad / Sociedad Estado



Fuente: Salazar 2010



Lección 3: fases de los procesos de incidencia



Actividades iniciales

- Con base a lo aprendido hasta aquí elabora un listado de lo que consideras los temas fundamentales que debes considerar a la hora de proyectar un proceso de incidencia.
- Comparte tus reflexiones con tus compañeras y compañeros.

Las fases o momentos de la estrategia

La incidencia política no es un terreno llano. Uno puede emplazarse en diferentes elevaciones del territorio y la selección de la vía más idónea para avanzar dependerá del momento de proceso que la necesidad de reforma plantea.

En términos muy generales se puede observar como momentos de proceso: i) identificación de los fines y alcances a la reforma; ii) construcción de la actoría social; iii) construcción de reconocimiento de interlocución legítima; iv) identificación de ventanas de oportunidad; iv) impulso y puesta en marcha de instrumentos.

Estos momentos aparecen como algo independiente a las fases del proceso de políticas públicas en la medida que no se corresponden con un proceso específico determinado sino que se configuran como momentos dentro de cada fase que se van definiendo conforme va madurando el proceso de cada fase respectiva.

Una segunda observación es que la incidencia política abre y cierra puertas en una relación viva con lo que opera en el entorno. Los tiempos favorables a la reforma se expresan a través de ventanas de oportunidad que exigen respuestas oportunas. El análisis del entorno entonces resulta clave. No siempre es posible actuar, esto significa que hay momentos en relación a las posibilidades de reforma.

Respecto de las posibilidades de reforma se pueden distinguir como momentos los siguientes: i) *impermeabilidad*: no existen posibilidades concretas, la energía de los esfuerzos de reforma es difusa, falta claridad sobre los fines, el caso se desenvuelve en un terreno de paradigmas y saberes convencionales sólidos que no logran ser penetrados; ii) *puntos de inflexión*: la reforma es un tema presente en escena sea en una arena burocrática o una pública; la energía de la reforma se articula hacia fines y visiones que encuentran posibilidades de sustento técnico o político dadas ciertas particularidades del entorno; hay un resquebrajamiento de paradigmas que permiten la inclusión de una sensibilidad de cambio; iii) *permeabilidad*: la reforma se convierte en una meta para los actores involucrados en una y otra orilla; la energía de la reforma se dirige a la definición del mejor instrumento, no se cuestiona el cambio, se buscan instrumentos que mejor sirvan a los intereses más posicionados.

Los momentos anteriores se desarrollan en el marco de una frontera de oportunidades que tienen por un extremo la impermeabilidad y en otro la permeabilidad. La frontera entre una y otra está dada por los puntos de inflexión que son momentos del proceso en los que un paradigma determinado se resquebraja.

La incidencia como territorio en movimiento

El territorio de la incidencia política es un territorio en movimiento. Existen desplazamientos que los actores desarrollan pero también existen movimientos en el escenario que hacen viables o no viables unas determinadas estrategias de reforma.

Los cambios que operan en el entorno pueden ser: i) de nivel crítico: esos que operan en relación a crisis y percepciones de crisis que exigen tomas de posición urgente y que desplazan el objeto de incidencia, sea a nivel de medios o de fines; ii) de nivel episódico: son los cambios que dan cuenta de un momento particular donde la crisis y la percepción de crisis exige revisiones de formas y procedimientos que no llegan a cuestionar la estrategia central del estatus constituido ni el objeto de incidencia; iii) de nivel procesal: cambios que operan por fuera de situaciones de crisis y de percepciones de crisis y que se manifiestan como procesos paralelos que muestran experiencias tipo de efecto – demostración que llevan a observar nuevas prácticas o formas de entender un tema, diferentes a la estrategia central del estatus constituido.

La perspectiva de las decisoras y decisores respecto de los objetos de incidencia

El territorio de las alternativas a las que optan las decisoras y decisores de una política pública tienen una jurisdicción que se ensancha o se estrecha en relación con: i) donde operan los incentivos positivos o negativos propios a una reforma; ii) sobre quien opera el resquebrajamiento de paradigmas; iii) cual es la jerarquía de apuestas y su correspondencia con la jerarquía de los decisores.

El campo de alternativas de selección para los niveles burocráticos es ancho cuando el objeto de incidencia se lo concibe como un cambio de tipo procedimental.



Lección 4: Ilaves y cerrojos de los procesos de incidencia



Actividades iniciales

- Elabora un ensayo corto donde caracterices el entorno político del Ecuador actual.
- Establece respecto de ese entorno las posibilidades de incidencia de la sociedad civil en los asuntos públicos.
- Define que se debería hacer para ampliar las posibilidades de incidencia de la sociedad civil en relación al entorno descrito.
- Comparte con tus colegas tus reflexiones.

La variable entorno en los procesos de incidencia política

La configuración del entorno juega un papel clave en el desarrollo de un proceso de incidencia. Esto quiere afirmar que no siempre aunque la estrategia sea la adecuada, se van a obtener los resultados que se esperan. Esto porque el entorno es una puerta que se abre en determinados momentos y se estrecha casi al punto de cerrarse en otros.

Existen en los procesos de incidencia “ventanas de oportunidad” que surgen en determinadas coyunturas y es necesario tener la destreza de valorar las posibilidades que el escenario social y político nos entrega con el fin de medir los llamados tiempos políticos que determinan nuestra necesidad de actuación.

Los derechos de la naturaleza

Hace cuatro décadas el tema del cambio climático no pasaba de ser más que una curiosidad científica. La política pública nacional y mundial no reconocía al tema del cambio climático como un asunto de alta relevancia.

Hoy, sin embargo, el tema es el centro de atención de foros y espacios de relación intergubernamental que se desarrollan en todo el globo terrestre. Esto porque los efectos del uso inadecuado de los recursos naturales se hacen visibles para los pueblos y gobernantes del mundo.

Sin este contexto, no se hubiera reconocido la necesidad de incorporar en la Constitución Ecuatoriana de 2008 los Derechos de la Naturaleza.

Mirando los candados por dentro

La incidencia política expresa variaciones según las fases de la política pública en las que los actores se insertan. En la etapa de establecimiento de agenda, el objeto central de la acción, se centra en ubicar intereses y “cuestiones sociales” en la agenda del Estado. Es decir, convertir un tema en una prioridad.

En la fase de formulación o diseño de un instrumento de política pública, la incidencia persigue influir en la selección de alternativas, políticas e instrumentos.

En la fase de implementación, la incidencia perseguirá participar o afectar la operación actuando de forma directa o indirecta sobre las orientaciones e

intereses del sistema de relaciones en juego. En tanto que en la fase de monitoreo y evaluación, pone su centro en el influir sobre ajustes o niveles de continuidad del instrumento a partir de valorar el impacto de la política.

Identificar el paradigma que debe cambiar

Por otra parte, la misma definición de la estrategia de incidencia implica sortear cerrojos. El primer requisito o cerrojo a sortear es la identificación de los paradigmas y estructuras que constituyen el centro de la intención de transformación.

Muchos proyectos de incidencia fracasan antes de ser gestados pues no logran establecer el objeto central al que debe dirigirse la incidencia, lo que lleva a la posterior disolución de la energía de los esfuerzos puestos hacia el cambio.

Para abrir este cerrojo, es necesario contar con capacidades para desarrollar un ejercicio de intuición que permita acercarse al objeto de reforma lo más acertadamente posible. Es el *"sense of the horse"*, en el sentido de la expresión anglosajona, que en español es "tener olfato" para identificar por dónde ir.

El cerrojo que se tiene que abrir exige una llave que se forja en la capacidad de relevar: que hay que cambiar y articular la visión de cambio. Por tanto, en esta etapa un recurso relevante es el grado de liderazgo concebido como un capital de confianza que permite proponer modelos que otros los reconocen como apropiados, y que por consiguiente, los lleva a movilizar esfuerzos ante una visión de cambio que se reconoce como visión compartida.

Construir actoría social

Por otra parte, también existe un candado que necesita ser abierto en relación con la construcción de actoría social. El principal cerrojo viene dado por la necesidad de romper una estructura determinada de actoras y actores que son los que se sientan en la mesa de discusión sobre un determinado tema.

Se trata de una mesa donde se distribuyen roles de forma diferenciada y se asigna a unos actores o actoras niveles de escucha, a otros niveles de voz, a unos terceros niveles de voto y para unos últimos niveles de veto respecto de una cuestión.



Lección 5: valorar las capacidades de incidencia política



Actividades iniciales

- ¿Qué elementos de los Bloques 1 y 2 te resultan más interesantes en relación a tu proyecto de incidencia?
- ¿Qué aprendizajes nuevos te trae la lectura del texto?
- Sistematiza tus ideas y comparte con tus colegas tus reflexiones.

El reconocimiento como interlocutora/or legítimo.

Ser considerado como una interlocutora/or legítimo es uno de los cerrojos más importantes que debemos sortear. Lograr esto requiere contar con niveles de legitimidad que se sustentan en la capacidad de “representar” a un sector o grupo de interés prioritario respecto de un objeto específico de incidencia.

En la mesa de negociación de una cuestión social, quienes deciden buscan interlocutores según sus intereses. Cuando la incidencia se desarrolla al interior de la arena burocrática el Estado propone el interlocutor que mejor se maneja en relación a sus apuestas y tiempos políticos.

En una arena pública, es decir, cuando el tema de incidencia se convierte en un tema que está en la opinión pública pueden existir muchos interlocutores legítimos que entran en una relación de competencia por definir quienes participan del proceso de negociación. A este nivel, los actores y actoras se organizan en relación a una jerarquía de legitimidad. Mientras más capacidad de presentar representatividad tienes, más participas.

En términos de llaves para abrir los cerrojos, la selección de uno o varios interlocutores estará determinada por la visibilidad pública de la cuestión y por los recursos políticos que los actores y actoras pongan en juego como criterio base de la distribución de asignaciones. Estos recursos políticos, como ya se expresó, acuden a los niveles de legitimidad y representatividad como base del sistema de correlación de fuerzas que define los niveles y alcances de la negociación.

Reconocer las ventanas de oportunidad

El no poder observar a tiempo una ventana de oportunidad tiene impactos sobre las posibilidades concretas de la incidencia.

Es posible que en determinados momentos se produzcan confusiones respecto a la valoración de oportunidades, por lo que aparecen como competencias importantes en este momento a manera de llaves que permitan abrir cerrojos: i) la capacidad de leer tendencias y de generar estrategias adecuadas a dichas tendencias; ii) el contar con una estructura organizacional adecuada a las demandas de intervención que operan en una ventana de oportunidad para actuar en los tiempos que el proceso exige; iii) contar con una estructura de gestión flexible y abierta a la medición del entorno.

Las capacidades internas para el cambio

Un grupo u organización promotora de un proyecto de incidencia requiere tener unas determinadas capacidades internas que permitan responder a los retos que el proceso exige. Se requiere: i) un grado de experiencia acumulado configurado como recurso técnico que permite la definición de un programa de incidencia viable a nivel estratégico y operativo; ii) un grado de articulación de actores y actoras que permita poner al servicio del programa de incidencia recursos materiales, técnicos, relacionales, informativos.

Por otra parte, las ciudadanas y ciudadanos, grupos y organizaciones promotoras del cambio requieren tener capacidad de identificar en el Estado una suerte de "sensibilidad" a los nuevos paradigmas que la propuesta impulsa. Es decir, se necesita identificar actoras y actores en el Estado que se erigen como un cuerpo de sensores que empujan el cambio desde dentro a partir de la inclusión de los nuevos sentidos que la propuesta impulsa.

La percepción de crisis es un disparador de ventanas de oportunidad. Si las actoras y actores a nivel estatal perciben que frente a un tema existe una serie de riesgos que afectan a sus recursos políticos, esto deriva en que se constituya una estructura de sensibilidad favorable a una toma de posición por parte del Estado. Esto no significa que la toma de posición vaya siempre en el sentido de lo que quieren quienes impulsan un proceso de incidencia.

La "permeabilidad" estatal se muestra como condición fundamental a un proceso de incidencia política. Esto habla no solo de una serie de cambios que se operan en la forma de entender la política por parte de la alta y media burocracia sino en las estructuras institucionales respecto de cómo miden los "beneficios institucionales" que una reforma puede traer.

En relación a un análisis de cómo operan los distintos recursos que los actores y actoras ponen en juego, es relevante considerar a estos no de forma aislada sino considerando: i) el tipo de recurso puesto en escena en relación con la demanda del momento de incidencia; ii) cómo distintos tipos de recursos se articulan para motivar un cambio de correlación de fuerzas; iii) la pertinencia y oportunidad en el uso del recurso.

Vale la pena destacar que los recursos financieros no demuestran ser definitorios al éxito en términos de resultados positivos de un proceso de incidencia. Estos abonan el terreno en la medida que permiten constituir y aprovechar las capacidades organizacionales.

Contrariamente, la capacidad de acceder a información y de procesarla en modelos y estrategias que permitan cuestionar y reconstruir los fundamentos de gestión del sistema burocrático administrativo aparece como clave. También se constituye en un recurso importante el nivel de liderazgo y posicionamiento, que da cuenta de un recurso de tipo político.

Los recursos políticos se definen como un conjunto de elementos que en el plano de la correlación de fuerzas entre actoras y actores permiten a un grupo un determinado nivel de negociación política, o directamente de presión política, para hacer efectivos un conjunto de intereses o aspiraciones relativas a un tema de incidencia.

Finalmente, contar con niveles de desarrollo organizacional es un recurso importante en función de dos temas básicos: i) poder leer de forma apropiada cuando existe una ventana de oportunidad a una reforma y tener la destreza para delinear el mejor tipo de acercamiento; y, ii) tener la capacidad instalada para actuar de forma oportuna, en tanto, una ventana de oportunidad puede tener una duración corta en términos de la permeabilidad y la estructura de sensibilidad necesaria para avanzar en una reforma.



Actividades análisis

1. Define un proyecto de incidencia. Elabora una matriz donde establezcas los recursos con los que cuentas para lograr provocar cambios. Al hacerlo pon atención en describir de forma muy clara y extensiva recursos económicos, de información, políticos y de organización
2. A partir de la matriz valora tus posibilidades de incidir. Sistematiza tus aprendizajes y compártelos con tus colegas.

Bloque 3:

Incidencia para la igualdad entre hombres y mujeres

TEMARIO

Lección 1: La Igualdad

Lección 2: La incidencia de las mujeres en la búsqueda de la igualdad

Lección 3: Panorámica de la incidencia en el futuro



LA PRESENTI
PORTEY COUK
Z VALLE

LA VIDA YA ES DE
TODOS
MI CUERPO ES SOLO MIO

PARA ENTRAR A TU IGLESIA
SACATE EL SOMBRERO
¡NUNCA LA CABEZA!

NI DE LA IGLESIA
NI DEL ESTADO
MI CUERPO ES SOLO MIO

LAS MUJERES
DEFENDEMOS LA VIDA
SEN
FUNDAMENTALISMOS

PARA ENTRAR A TU IGLESIA
SACATE EL SOMBRERO
¡NUNCA LA CABEZA!

PARA ENTRAR A TU IGLESIA
SACATE EL SOMBRERO
¡NUNCA LA CABEZA!

LAS MUJERES
DEFENDEMOS LA VIDA
SEN
FUNDAMENTALISMOS

¿Qué persigue el bloque 3?

Los apuntes de este bloque buscan relacionar los aprendizajes sobre política pública e incidencia con las necesidades estratégicas de las mujeres para modificar la subsistente desigualdad. Del mismo modo presenta un conjunto de ejemplos que permiten mirar cómo las mujeres han sido actoras de los cambios que han considerado necesarios para caminar hacia la igualdad esperada, aplicando dinámicas de incidencia.

Saberes previos

- ¿Consideras que existe desigualdad entre hombres y mujeres?
- ¿Conoces acciones emprendidas por las mujeres para la búsqueda de la igualdad?



Actividad:

- En la medida que revisas los temas abordados en este Bloque, imagina los contextos en los cuales se desarrollaron las acciones de incidencia y reflexiona sobre los problemas estructurales de desigualdad que las mujeres pretendieron cambiar.

Eje transversal

Objetivo e instrumento

A lo largo de los contenidos se plantea como una finalidad la búsqueda de la igualdad y la incidencia como un instrumento para ello.



Lección 1: la igualdad



Actividades iniciales

- Relaciona los temas estudiados con la igualdad: incidencia política, políticas públicas y compártelos con tus colegas.

Definición

La igualdad es consustancial y es un fin de la democracia, implica que todos los ciudadanos y ciudadanas puedan acceder a los derechos y sean objeto de un mismo trato, a la vez que propugna la abolición de los privilegios y la discriminación.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano expedida en 1789, resultado de la Revolución Francesa fue el primer documento que convirtió al principio de igualdad en un enunciado legal, lo que le permitió pasar de la reflexión y acción política a constituirse en un precepto de carácter obligatorio y general.

El principio de igualdad se instauró con el objeto de suprimir un sistema de desigualdades que se evidenciaba no solo en las relaciones sociales sino que estaba consagrado en las normas y que inclusive por ley valorizaba y otorgaba jerarquías a las personas en función de su origen, sexo, religión, etc.

La pertenencia a una jerarquía significaba gozar de derechos y privilegios o la exclusión y discriminación, es decir, existían leyes distintas según el grupo al que se pertenecía.

Frente a ello se consagró el principio de igualdad ante la ley con el objeto de equiparar a las personas sometiéndolas a unas mismas leyes y a unas mismas autoridades.

Concepto versus realidad

La declaración de la igualdad constituyó un gran avance para la humanidad, pues reconoció a todas las personas la titularidad de los derechos sin distinción alguna; no obstante, han transcurrido más de dos siglos desde que se la proclamó y las desigualdades subsisten. Esta realidad nos conlleva a la conclusión que la declaración no es suficiente, pues si bien se declara que todos y todas podemos acceder a los derechos, el ejercicio de éstos depende de la capacidad individual de alcanzarlos y las situaciones fácticas hace que unas personas puedan ejercerlos y otras no.

El caso de las mujeres es una evidencia de ello, pues pese a estar proclamado el principio de igualdad, por siglos estuvieron excluidas del derecho a la educación, al trabajo, al voto, al acceso a puestos de decisión y más. Hasta ahora esos derechos se ejercen en condiciones de desigualdad. Para las mujeres los *“derechos se contemplan en un plano teórico, desconectados de la situación real de la sociedad a la que se dirigen: la igualdad y la libertad son exclusivamente formales, en el convencimiento de que la dinámica de las relaciones sociales, lejos de cualquier intervencionismo estatal, permitirá a cada uno la realización de sus propios derechos”*¹.

Esas desigualdades se basan en la diferencia sexual que provoca un trato de hecho distinto a hombres y mujeres, limitando su real acceso a los derechos. La diferencia sexual marca formas de vida distintas para hombres y mujeres, otorgando a los varones el espacio de lo público (educación, trabajo, política, etc.) y restringiendo o responsabilizando solo a las mujeres el espacio privado: lo doméstico, el cuidado cuya valoración social ha sido casi inexistente; con el consecuente reconocimiento de derechos para los unos y vetándolos para las mujeres.

1 VALPUESTA, Rosario, “Contrato Social entre Mujeres y Hombres”. Mimeo. pág. 2.

Algunas cifras de desigualdad entre hombres y mujeres²

Desigualdad en la Participación Política:

Las mujeres al 2009 fueron el 50,10 como electoras y como elegidas alcanzaron: en el Parlamento, el 32%; en concejalías municipales, el 30%; en alcaldías el 6%; en prefecturas el 9% (Fuente Consejo Nacional Electoral).

Desigualdades económicas y laborales

- Cada semana las mujeres trabajan en promedio 15 horas más que los hombres (sumando trabajo remunerado, trabajo doméstico y de cuidado).
- En 2007, el trabajo doméstico gratuito realizado en su inmensa mayoría por mujeres representó entre el 24% y el 50% (según el método de cálculo) del PIB del Ecuador.
- En promedio las mujeres perciben ingresos equivalentes al 73,6% de los de los hombres (2007).
- En 2006, la tasa de desempleo de mujeres fue de 9,4% y la de hombres, la mitad 4,4%.
- Las mujeres son sólo el 20% del total de patronos o propietarios de capital y medios de producción (2007).

Fuentes derechos económicos y laborales: CONAMU Mujeres y hombres del Ecuador en cifras II. 2005; CONAMU-INEC, 2008, El tiempo de ellas y de ellos. Indicadores de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, 2007; SENPLADES-PNUD-FLACSO-CISMIL, 2007, II Informe Nacional de Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Ecuador. Alianzas para el Desarrollo; MCDS, Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador – SIISE 2008).

² Tomado del Mandato Político de las Mujeres 2009, Asamblea de Mujeres de Quito.

Desigualdades en el derecho a la integridad personal y derechos reproductivos:

- El 31% de las mujeres de 15-49 años ha sido maltratada físicamente, el 40% psicológicamente y el 11,5% sexualmente, en este último caso, el responsable del acto era un conocido en 86% de las veces⁽¹⁾.
- En 2005, de 8735 denuncias de delitos sexuales, 3842, la cifra más alta, fue violación. Del mismo total de denuncias la Fiscalía absolvió en 300 casos y acusó en 695. Las restantes 7740 denuncias no fueron atendidas⁽²⁾.
- El cáncer de útero es el que más vidas de mujeres cobra en el Ecuador. 59% de las mujeres en edad fértil (15-49 años) con experiencia sexual no se ha hecho un Papanicolaou en los últimos 2 años y el 36% jamás se lo ha hecho⁽³⁾.
- Una de las primeras —entre segunda y cuarta según el año— causas de muerte materna en el Ecuador son los embarazos terminados en aborto⁽⁴⁾.
- 4 de cada 10 homicidios de las mujeres quiteñas son femicidios, es decir, fueron provocadas por situaciones extremas de violencia contra las mujeres. Entre 2000 y 2006, al menos 86 mujeres (los datos son parciales) fueron asesinadas por ser mujeres solo en esta ciudad⁽⁵⁾.

(Fuentes desigualdades en derechos a la integridad personal y reproductivos: ¹ENDEMAIN, 2004; ²Unidad de Estadísticas Judiciales 2005; ³Encuesta de Salud Materna e Infantil-ENDEMAIN, 2004; ⁴CONAMU. Hombres y Mujeres en Cifras II, 2005; ⁵Alcaldía Metropolitana de Quito-SDES, Femicidio en el Distrito Metropolitano de Quito 2000-2006).

Desigualdades en la educación:

- El analfabetismo en Ecuador afecta a 9,1% de las mujeres y a 6,6% de los hombres (INEC, 2007) (Fuente desigualdades en la educación: CONAMU. Hombres y Mujeres en Cifras II, 2005).

El principio de igualdad en la Constitución

Frente a la constatación de que la igualdad ante la ley, o lo que es lo mismo, la igualdad formal, no es suficiente para el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos y ciudadanas, la Constitución incorpora un nuevo precepto que es el de la igualdad material. Es decir, no se conforma con declarar la igualdad de las personas en la partida (igualdad formal), sino que se propone alcanzar la igualdad en los resultados (igualdad material).

En el caso de las mujeres, esto implica que para garantizar sus derechos en condiciones de igualdad, el Estado debe identificar las diferencias que hasta ahora se han constituido en elementos de su segregación histórica y compensarlos, darles tratamientos diferentes, de tal modo que sus derechos sean ejercidos. Giovanni Sartori, dice que *"iguales tratamientos (leyes iguales) no producen resultados iguales (igualdades en resultados); de los que se deriva que para convertirse en iguales se necesitan tratamientos desiguales (leyes sectoriales y discriminaciones compensatorias)"*³.

En consecuencia, la igualdad material se propone derribar los obstáculos que hasta ahora han impedido a las mujeres el pleno ejercicio de sus derechos. Para ello puede apoyarse en otros principios democráticos como es la equidad (dar más al que menos tiene), las medidas de acción positiva (compensaciones temporales) u otros que permitan el efectivo ejercicio de derechos.

3 SARTORI, Giovanni. Elementos de teoría política. Alianza Editorial. Madrid. 2005. Pág. 53.



Lección 2:

la incidencia de las mujeres en búsqueda de la igualdad



Actividades iniciales

- ¿Consideras que las mujeres han debido incidir para generar cambios en su vida?
- ¿De lo que conoces, qué procesos se han emprendido en ese sentido?

Como se ha dicho en las lecciones anteriores, la incidencia es una herramienta para modificar una realidad, para cambiar aquello que requiere ser transformado. En el caso de las mujeres el tema central a ser modificado es la desigualdad que a lo largo de la historia ha impedido que las mujeres accedan a los derechos por el solo hecho de ser mujeres; situación que ha generado la reacción de éstas, en diferentes momentos y por distintos temas, promoviendo reformas en búsqueda de mejores condiciones de vida.

La gran mayoría de derechos reconocidos a las mujeres han sido producto de procesos de incidencia política protagonizados por ellas mismas: mejoras laborales, derechos políticos, derechos patrimoniales, igualdad en el matrimonio, etc. Se ha requerido de su demanda, propuesta, seguimiento, de su *incidencia* para que “los otros” adopten decisiones que modifiquen la legislación o expidan políticas orientadas a disminuir la desigualdad y la erradicación de las instituciones tradicionalmente opresivas hacia las mujeres.

La referencia a los “*otros*” se debe a que muchas de las reformas logradas para el reconocimiento de derechos de las mujeres han sido adoptadas por hombres, debido a que éstos predominaban en el espacio público, requiriéndose de su ineludible alianza para la conquista de derechos.

¿Cómo han incidido las mujeres y en qué temas?

Las formas de incidir han sido múltiples y no hay una receta a seguir. En muchos casos las mujeres se han movilizado, han adoptado medidas de hecho, han generado el debate en la opinión pública, han presentado propuestas, han acudido al arte para expresar sus demandas, entre otras modalidades que pueden aplicarse de forma individual o colectiva.

En ese sentido, ha sido de vital importancia para la incidencia la generación de agendas de derechos, su posicionamiento en la opinión pública, la sensibilización de quienes adoptan las decisiones, la perseverancia de las proponentes. Algunas conquistas han sido conseguidas a través de grandes movilizaciones y otras con la incidencia de pequeños grupos.

Los temas y eventos históricos de incidencia de las mujeres, más conocidos públicamente, en orden cronológico son:

- La consecución del derecho al voto de 1929
- Las reformas al Código Civil de 1988
- La expedición de la Ley contra la violencia a la mujer y la familia en 1995
- Las reformas al Código Penal del 2005
- La Asamblea Constituyente de 1998
- La expedición y exigencia del cumplimiento de las cuotas, 1997 - 2007
- La Asamblea Constituyente de 2008

Existen otros procesos como el del reconocimiento y ejercicio de los derechos sexuales, la exigibilidad de la aplicación de la Ley de maternidad gratuita relativa al ejercicio de derechos reproductivos, etc. A continuación se comentan brevemente varios de ellos.

El derecho al sufragio.

La consecución del derecho al voto de las mujeres en el Ecuador fue producto de un prolongado proceso de debate en constituyentes y legislaturas de los últimos años del siglo XIX y primeros del siglo XX, sobre la ciudadanía y los derechos políticos de las mujeres. Si bien el centro de las discusiones fueron los re-

Matilde Hidalgo Navarro, nacida en Loja, ejerció su derecho al voto en 1924, lo que la convirtió en la primera mujer en el Ecuador y en América Latina en ejercerlo.

centros legislativos en donde se exponían y contraponían las ideas conservadoras y liberales, las mujeres, aún con poca presencia organizada fueron protagonistas de los hechos a través de sus artículos en periódicos y revistas, de peticiones formales de reconocimiento del derecho al Congreso Nacional y con el controvertido requerimiento para la época realizado por Matilde Hidalgo Navarro de que se la inscriba para sufragar, alegando jurídicamente que la Constitución no prohibía el voto femenino. El requerimiento fue sometido a consulta a instancias superiores que ratificaron el derecho a ser inscrita, ejerciéndolo en 1924. La Constitución de 1929, al incorporar explícitamente a las mujeres como ciudadanas, reconoció el derecho al voto de las mismas.

“La conquista del voto femenino en el Ecuador abarca un período de 70 años aproximadamente y coincide con la época del sufragismo en los Estados Unidos e Inglaterra. En nuestro país no se dio un movimiento consolidado ni provocador como ocurrió en otros lares, pero la presencia de mujeres interesadas en la política, sí contribuyó a resquebrajar las posiciones intransigentes de los legisladores que empezaron a discutir la posibilidad del voto para la mujer desde la Convención Nacional de 1861...”⁴. Así describe Raquel Rodas a la presencia de las mujeres en el proceso de reconocimiento del derecho al voto de las mujeres en el Ecuador.

⁴ RODAS, Raquel y Quezada, Alexandra. Historia del voto femenino en el Ecuador. Consejo Nacional de las Mujeres 2009. Pág. 133.

La ley contra la violencia a la mujer y la familia

El cese de la violencia doméstica es una de las primeras reivindicaciones específicas de las mujeres, cuya demanda fue insertada en la agenda pública como una de las necesidades para caminar hacia la igualdad entre mujeres y hombres.

En Ecuador, a través de un trabajo conjunto entre organizaciones sociales, mujeres abogadas y la Dirección Nacional de la Mujer, se presentó al Congreso Nacional un anteproyecto de ley contra la violencia a la mujer⁵, a partir del cual el Parlamento debatió y expidió en 1995, la Ley contra la violencia a la mujer y la familia que constituye un hito en la historia del reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, en éste caso porque protege el derecho a la integridad personal, física, psíquica y sexual y busca romper el paradigma de que la violencia “es natural”.

Las acciones de incidencia además de la propuesta y el permanente acompañamiento de las mujeres en el proceso de aprobación de la norma para informar, asesorar, sensibilizar y vigilar su correcta formulación, se realizaron a través de movilizaciones en las que participaron las mujeres organizadas del país, así como con el debate público sobre el tema que develó a la sociedad que la violencia hacia las mujeres no es un asunto privado sino un asunto de Estado dado que afectaba derechos fundamentales que debían ser tutelados.

El proceso de aprobación de la señalada ley, no es ajeno a la instauración de las Comisarías de la Mujer y la Familia como instancias de administración de justicia en materia de violencia intrafamiliar, mismas que durante varios años funcionaron con el acompañamiento de equipos especializados otorgados por organismos no gubernamentales de protección de derechos de mujeres.

La Constituyente de 1998

La Constituyente de 1998, configura uno de los procesos más importantes de incidencia de las mujeres organizadas, dada la trascendencia de la constitucionalización de los derechos específicos de las mujeres y el posicionamiento político logrado por éstas en el escenario nacional. Para Celia

5 ROSERO, Rocío y otras. De las demandas a los derechos, las mujeres en la Constitución de 1998. Anexo Logros del movimiento internacional y latinoamericano de mujeres. Pág. 219.

Amorós, *“poner a las mujeres en la Constitución significa incluirse en el espacio de la más alta valoración social, en la máxima norma pública de una sociedad. La Constitución es el espacio de los iguales y lo público es el espacio más valorado por ser el del reconocimiento”*⁶. Y eso es lo que lograron las ecuatorianas al incluir en la Constitución de 1998 casi el 100% de sus demandas que convirtieron a ese cuerpo normativo en uno de los más adelantados de la región en materia de igualdad entre hombres y mujeres.

En este caso, el proceso de incidencia condensó un acumulado de más de treinta años de demandas que fueron incorporadas en el texto constitucional gracias a la presencia permanente de las mujeres en la Constituyente, en la que realizaban acciones de asesoramiento, sensibilización, negociación e inclusive de presión para garantizar su incorporación.

Cumplió un papel importante el Consejo Nacional de las Mujeres, instancia del Estado creada para la generación de política pública a favor de los derechos humanos de las mujeres, y lo propio, el liderazgo de la presidenta de la Comisión VII de la Constituyente. Es decir, ésta experiencia combinó las capacidades institucionales con las capacidades organizativas de las mujeres para alcanzar los objetivos de una normativa constitucional inclusiva.

La ley de cuotas

El acceso al poder por parte de las mujeres se convirtió en el segundo ítem de exigencia de sus derechos políticos, luego de haber accedido al voto. Su consecución incluyó otros mecanismos que facilitaron la incidencia, como lo fue la presencia de mujeres en las instancias de representación como actoras políticas, que promovieron procesos de reconocimiento de derechos en uso pleno de sus facultades legislativas.

Las primeras cuotas fueron expedidas en la ley de amparo laboral (20% mínimo de mujeres en listas pluripersonales) y, posteriormente, mediante reforma a la Ley General de Elecciones se incorporaron las normas que fueron la antesala de la paridad vigente. La Comisión Especializada Permanente de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia del Congreso Nacional⁷ elaboró una agenda para la ade-

⁶ Citada por Rocío Rosero y otras. Ob. Cit. Pág. 150.

⁷ Este programa se desarrolló bajo la presidencia de la diputada Anunziatta Valdez Larrea, primera en presidir la Comisión Especializada Permanente de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia del H. Congreso Nacio-

cuación normativa al esquema de derechos humanos de las mujeres consagrado en la Constitución de 2008. Uno de los derechos a desarrollarse fue la participación política igualitaria de mujeres y hombres en procesos electorales consagrada en el artículo 102 de la Constitución de 1998⁸. Este proceso de carácter participativo convocó a las organizaciones de mujeres y a las instancias del Estado relacionadas con la igualdad de la mujer, a realizar un trabajo conjunto, de tal manera que se combinaron las facultades legislativas y de fiscalización de la Comisión señalada con la fuerza política y social del Movimiento de Mujeres.

Durante los procesos electorales 2000, 2002, 2004, 2006 y 2007, se exigió la aplicación de la alternancia de una mujer – un hombre o viceversa en las listas pluripersonales.

Así se logró la expedición de la ley de cuotas. Más los procesos de mayor incidencia en esta materia estuvieron en la defensa de la misma que en varias ocasiones fue amenazada con derogarla, ante lo cual las mujeres se movilizaron y usaron la denuncia pública para develar la actitud antidemocrática en la que coincidían las cúpulas partidistas. También constituyeron importantes procesos de incidencia política todas las acciones de exigencia de la efectiva aplicación de la ley, pues las autoridades electorales y los partidos políticos representados en ellos, la violentaron sistemáticamente para impedir que las mujeres accedieran en condiciones de igualdad a los espacios de poder. Las mujeres acudieron a los recursos jurídicos legalmente establecidos para el reclamo, a la sensibilización de los líderes de las organizaciones políticas y autoridades de control electoral; a la impugnación de listas mal elaboradas, a la denuncia pública, a la veeduría, a la difusión de los derechos cuya apropiación por parte de las mujeres produjo una defensa generalizada.

nal creada por primera vez con calidad de especializada–permanente, por reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Hasta ese entonces las comisiones de la mujer y la familia tan solo habían tenido el carácter de ocasionales.

8 El artículo 102 de la Constitución de 1998, textualmente decía: "El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos".



Lección 3:

panorámica de la incidencia desde las mujeres para el futuro



Actividades iniciales

- Si se ha alcanzado la consagración de la igualdad en la Constitución, reflexiona si todavía ¿se requieren cambios y si es necesario seguir incidiendo?
- Identifica cómo la Constitución de la República puede abrir nuevos espacios de incidencia para la igualdad entre hombres y mujeres.
- Comparte con tus colegas sus reflexiones.

¿Es necesario seguir incidiendo?

Sí es necesario, porque la desigualdad subsiste. Aún cuando vivimos una aparente sociedad igualitaria en la que las mujeres se han incorporado a la educación, al trabajo, a la economía, a la función pública, etc., cuyos avances son innegables, pero al mirar las cifras se constata que la desigualdad sigue. Las mujeres siguen siendo las que sufren en mayor medida la violencia de género; aún perciben menos remuneración por igual trabajo; son las que mayormente integran las cifras de analfabetismo y de desempleo; continúan siendo quienes

tienen la mayor parte de las responsabilidades familiares; su cuerpo y el ejercicio de su sexualidad continúa condicionada a “los otros”, etc. Las causas de esa desigualdad sigue constituyendo el predominante sistema patriarcal que origina relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres.

Los derechos están reconocidos en la Constitución, más no es suficiente que se los declare, es necesario que se desplieguen las garantías que favorezcan su efectiva vigencia. Para que el Estado Constitucional de Derechos y Justicia declarado en la Constitución ecuatoriana, cuya estructura de derechos declarativamente promueve la igualdad entre mujeres y hombres, requiere del desarrollo normativo, de la implementación de políticas, de la generación de infraestructuras, del despliegue de recursos, de la transformación de visiones institucionales que permitan su eficaz ejercicio y la garantía de justicia. Todo ese bagaje de instrumentos para la garantía de los derechos está por construirse y allí hay que incidir.

¿En qué incidir?

El Ecuador cuenta con una Constitución que reconoce ampliamente los derechos humanos de las mujeres, cuya orientación define un horizonte de igualdad entre mujeres y hombres, definiendo instituciones transformadoras que buscan afectar las bases del sistema patriarcal y formular otras nuevas en favor de la igualdad.

El marco constitucional configura la columna vertebral sobre la cual debe desarrollarse la normativa y/o las políticas para el efectivo ejercicio de los derechos de las mujeres, en cuyo esfuerzo la participación e incidencia de las mujeres organizadas es fundamental.

<p>Estado Laico</p> <p>La Constitución determina que el Estado es laico, siendo uno de sus deberes primordiales garantizar la ética laica como sustento del quehacer público. La educación es laica en todos sus niveles (Art. 1; 3.4; 28).</p>	<p>En qué incidir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legislación que refuerce la laicidad y elimine privilegios subsistentes a ciertas iglesias. • En políticas locales que garanticen la laicidad. • En eliminación de presupuestos locales para las iglesias.
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Principios y derechos de igualdad y no discriminación</p> <p>Los principios de igualdad y no discriminación logran un desarrollo significativo en la Constitución de la República.</p> <p>Se establece el derecho a la no discriminación por cualquier razón y se consagra el derecho a la igualdad formal y a la igualdad material y se establecen medidas de acción afirmativa como mecanismos que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentran en situación de desigualdad (Art. 11.2, 66.4).</p>	<p>En qué incidir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la expedición de la Ley de Igualdad que desarrolle las definiciones de igualdad y no discriminación; y, en las sanciones para quienes incurren en discriminación. • En esa misma ley se deberán establecer las acciones afirmativas que faciliten el ejercicio de los derechos a quienes se encuentran en situación de desigualdad. • En la conformación del Consejo de Igualdad para la Mujeres. • En la creación de las Comisiones de Igualdad de los gobiernos seccionales y locales, desde las cuales deben realizarse diagnósticos de desigualdad y discriminación hacia las mujeres para luego adoptar políticas locales.
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Prohibición de comunicación y publicidad violenta.</p> <p>La Constitución prohíbe la emisión de publicidad que induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra los derechos (Art. 19).</p>	<p>En qué incidir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la expedición de la Ley de Comunicación para insertar normas que establezcan mecanismos concretos que impidan la publicidad con contenidos prohibidos en la Constitución. • En la generación de pactos locales con medios de comunicación para erradicar publicidad prohibida por la Constitución.
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Educación para la igualdad.

En la Constitución se determina que la educación es mecanismo y garantía de la igualdad e inclusión social. Deberá centrarse en el ser humano y garantizar su desarrollo holístico con respeto a los derechos humanos, al medio ambiente y a la democracia será participativa, incluyente, diversa, impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz. Determina que será laica en todos sus niveles. En materia educativa son deberes del Estado, asegurar que las entidades educativas impartan una educación en ciudadanía, sexualidad y ambiente, con enfoque de derechos; erradicar todas las formas de violencia en el sistema educativo y velar por la integridad física, psicológica y sexual de las y los estudiantes (Arts. 26; 28; 347.4; 347.6).

En qué incidir:

- En políticas nacionales que incorporen la perspectiva de género para garantizar el trato igualitario a y entre niños, niñas y adolescentes y la erradicación de la violencia de género en la educación.
- En políticas locales para la erradicación de la violencia hacia las niñas y las adolescentes en el ámbito educativo.
- En el desarrollo de garantías para una educación con respeto a los derechos de integridad personal y no violencia de niños/as y adolescentes.
- En la generación de políticas, planes y programas en el ámbito educativo sobre derechos sexuales a fin de que cuenten con información y atención para la adopción de decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad y su vida.

Salud en igualdad

La Constitución establece que la salud será gratuita y se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética con enfoque de género y generacional. Otorga la garantía de contar con atención integral de salud sexual y salud reproductiva. El sistema nacional de salud encargado del desarrollo, protección y recuperación de las capacidades y potencialidad para una vida saludable e integral deberá considerar el enfoque de género. El Estado será responsable de asegurar acciones y servicios de salud sexual y de salud reproductiva, y garantizar la salud integral y la vida de las mujeres, en especial durante el embarazo, parto y postparto (Arts. 32; 358; 362; 363.6).

En qué incidir:

- En reformas legales para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las personas.
- En el desarrollo de políticas nacionales y locales para la reducción del embarazo adolescente.
- En el desarrollo de políticas nacionales y locales para eliminar la mortalidad materna.
- En el control ciudadano de la calidad de los servicios de salud que garanticen los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las personas.

Derecho a una vida libre de violencia

Se consagra el derecho de las personas a la integridad personal que incluye la integridad física, psíquica, moral y sexual; a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. Se prohíbe la tortura, la desaparición forzada y los tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes (Art. 66.3, 186).

Para la sanción de la violencia se establecen normas específicas a favor de las víctimas de infracciones penales en el ámbito judicial. Se indica que éstas gozarán de protección especial y se les garantizará su no revictimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de intimidación. Se adoptarán mecanismos para una reparación integral que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado. Se establece un sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes procesales. Se establece imprescriptibilidad para cierto tipo de delitos, que incluye la violación y el procedimiento expedito en casos de violencia intrafamiliar y delitos sexuales (Art. 78; 80; 81; 198).

En qué incidir:

- En el desarrollo de políticas de prevención y erradicación de la violencia a nivel local.
- En el desarrollo y expedición de un nuevo Código Penal que considere los derechos de las víctimas de violencia de género.
- En el desarrollo y expedición de un Código de Procedimiento Penal en el que se desarrollen los derechos constitucionales en cuanto a protección de víctimas y testigos, a procedimiento expedito en casos de violencia sexual, a transformación de las instituciones en relación a testimonios, etc.
- En la implementación y funcionamiento de los juzgados especializados en violencia contra las mujeres con sus correspondientes oficinas técnicas.
- En la implementación y funcionamiento de fiscalías especializadas de delitos sexuales y violación de otras libertades contra las mujeres, así como en defensorías públicas.
- En el desarrollo de una propuesta de implementación de centros de atención especializada y casas de acogida a mujeres víctimas de violencia a nivel local.

La familia

La Constitución reconoce el matrimonio y la unión de hecho, así como los diversos tipos de familia: ampliada, transnacional, unipersonal, con jefa de hogar, del mismo sexo (Art. 67, 68, 324).

Promueve la maternidad y paternidad responsable y la corresponsabilidad en las obligaciones familiares; protege a las madres, a los padres y a quienes sean jefas y jefes de familia. Ofrece prestar especial atención a las familias disgregadas por cualquier causa (Art. 69).

La remuneración de los trabajadores es embargable, sólo en el caso de que se lo haga para el pago de pensiones alimenticias. (Art. 328). Inclusive son susceptibles de retención y embargo las prestaciones en dinero del Seguro Social (Art. 371).

En qué incidir:

- En la expedición de normas y regulaciones que garanticen los derechos de las otras formas de familia reconocidas en la Constitución.
- En la definición de políticas para garantizar la igualdad de obligaciones familiares entre hombres y mujeres.
- En la modificación de normativa y en la implementación de regulaciones que permitan la distribución justa de los bienes entre cónyuges, reconociéndose el aporte del trabajo doméstico.

Derecho a la participación política y en la vida pública

El Estado promueve la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a elecciones pluripersonales se respetará la participación alternada y secuencial de hombres y mujeres dentro de las listas. Es inhabilidad para ser candidato o candidata por elección popular el adeudar pensiones alimenticias (Art. 61; 65; 108; 113.3; 116; 117).

La paridad debe procurarse en todo el sector público, estableciéndose reglas específicas para el sector judicial y la Corte Constitucional (Arts. 176; 179; 183; 434). La Función Electoral posee mandato obligatorio de composición paritaria (Art. 210; 217; 224).

En qué incidir:

- En la aplicación de la paridad en todas las instancias del Estado, a nivel nacional y local, promoviendo políticas que combinen los méritos con el principio de paridad.
- En la generación de políticas internas de las organizaciones políticas que garanticen la paridad en las directivas nacionales y locales, en las candidaturas.
- En la promoción de políticas públicas que coadyuven a una cultura de igualdad en la distribución de responsabilidades públicas y privadas entre hombres y mujeres.

Derechos de las mujeres y derechos colectivos

En el ejercicio del derecho a crear, desarrollar, aplicar y practicar el derecho propio o consuetudinario de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios y las comunas, se determina que éste no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes y que el Estado garantizará la aplicación de los derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres, es decir, no se puede invocar a la cultura como fundamento para violar los derechos humanos (57.10 e inciso final).

En qué incidir:

- En la generación de pautas que definan los límites de la cultura ancestral a fin de precautelar los derechos humanos de las mujeres indígenas y las mujeres afrodescendientes.
- En la normativa que establezca mecanismos de coordinación y límites entre la justicia ordinaria y la justicia consuetudinaria en asuntos relacionados a los derechos de las mujeres.



Trabajo y Derechos laborales

La Constitución reconoce el derecho al trabajo en todas sus modalidades, lo que incluye las labores de autosustento y cuidado humano, considerando a quienes lo realizan como actoras sociales productivas (generalmente mujeres).

Reconoce las iniciativas de trabajo autónomo. El Estado adoptará todas las medidas necesarias para eliminar las desigualdades y para prohibir y sancionar cualquier forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, sea directa o indirecta que afecte a las mujeres en el trabajo (325; 329; 331).

Rige el principio de: a trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración. (Art. 326.4; 331).

Garantiza el respeto a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras, lo que incluye la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud reproductiva, el acceso y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de maternidad, lactancia, y el derecho a licencia por paternidad. Se prohíbe el despido de la mujer trabajadora asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos (Art. 332).

En qué incidir:

- Reformas legales e implementación de regulaciones que determinen las formas de reconocimiento concreto al trabajo no remunerado, de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares.
- La generación de políticas que desarrollen las capacidades institucionales para que el régimen laboral funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano y facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados (servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad, etc.).
- La generación de regulaciones y políticas para garantizar los derechos de maternidad y permisos de paternidad garantizando que éstos cumplan efectivamente con su función de cuidado del recién nacido o nacida.
- Generación de políticas que impulsen efectivamente la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares (Art. 333).

Seguridad social para mujeres que realizan trabajo doméstico no remunerado

La protección de la seguridad social contempla de manera expresa que constituye un derecho para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado en los hogares y para quienes cuiden a personas con discapacidad que requieran atención permanente (Art. 34 inciso 2; 49; 333, 369).

En qué incidir:

- En la realización de estudios técnicos que determinen las necesidades de recursos para la implementación de la seguridad social a las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado (generalmente mujeres).
- En la exigencia de que se destinen recursos del Estado para la implementación de esas formas de seguridad social.

Acceso a los factores de producción

El Estado deberá promover el acceso equitativo a los factores de producción para lo cual debe desarrollar políticas específicas para erradicar la desigualdad y discriminación hacia las mujeres productoras. Se establece la democratización del crédito (Art. 334).

En qué incidir:

- En regulaciones y políticas que distribuyan el crédito en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, mucho más si se toma en cuenta que éstas últimas presentan menores índices de mora crediticia.

Derecho al hábitat y vivienda digna

Se establece la obligación del Estado de desarrollar planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar (Art. 375.5).

En qué incidir:

- En el diseño y formulación de políticas que garanticen el efectivo acceso de las mujeres a la vivienda, especialmente las jefas de hogar.

¿Cómo incidir?

Además de las formas utilizadas por las mujeres y que han sido descritas en este texto, cabe señalar que la propia Constitución determina de manera amplia mecanismos para participar e incidir en la toma de decisiones.

Estos instrumentos de participación son:

- Las garantías jurisdiccionales que si bien algunas son de carácter individual, otras como la acción de inconstitucionalidad es sobre actos públicos de carácter general.
- El poder ciudadano. Capacidad que se otorga a ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, de participar de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad (artículo 95).
- Formas de organización de la sociedad como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones, políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.
- El derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales y demandar el reconocimiento de nuevos derechos.
- La acción ciudadana frente a la violación de un derecho o la amenaza de su afectación.

- Participación en todos los niveles de gobierno a través de instancias integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, para:
 - * Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
 - * Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
 - * Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
 - * Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
 - * Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.
- Participación a través de audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.
- Silla vacía en gobiernos autónomos descentralizados que la ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse.
- Iniciativa popular normativa por la cual se puede proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa.
- Consulta popular propuesta por la ciudadanía.
- Revocatoria del mandato a las autoridades de elección popular.

Bloque 4:

La constituyente 2008, un caso de aplicación práctica

TEMARIO

Lección 1: La Constituyente y la Constitución

Lección 2: El proceso de incidencia



¿Qué persigue el bloque 4?

El conjunto de lecciones consideradas en el Bloque 4 te permitirán comprender los procesos de incidencia política a partir de una experiencia protagonizada por las mujeres organizadas del Ecuador en un hecho político concreto, como lo fue la Asamblea Constituyente de 2008. Se revisa también los objetivos de cambio propuestos por las mujeres, las estrategias para alcanzarlos, los y las actoras del proceso, las acciones, los logros, los aprendizajes y todo cuanto se pueda aplicar al tema de la incidencia.

Saberes previos

- ¿Qué conoces de la Asamblea Constituyente de 2008?
- ¿Recuerdas los temas de debate en la Asamblea Constituyente sobre los derechos de las mujeres?



Actividad:

- Contesta las preguntas aquí formuladas. Luego de la lectura del texto compara las respuestas con los aprendizajes que obtengas del Bloque 4 y compártelos con tus colegas.

Eje transversal

Democracia participativa

En el caso que se relata en este Bloque se hace relación a los diferentes mecanismos de incidencia, todos ellos son mecanismos de participación, por tanto, el eje de este relato es la participación.



Lección 1: la constituyente



Actividades iniciales

- Contrasta entre lo que tú consideras que es una Constituyente y una Constitución con las definiciones que se vierten en esta lección.
- Recuerda todo cuánto y a quién has escuchado hablar sobre la Constitución.

¿Qué es una Asamblea Constituyente?

Es una Asamblea (reunión) en la que participa el pueblo (a través de sus delegados/representantes) y en uso de su poder mandante transforma y configura una nueva organización del Estado que se materializa en la redacción de una nueva Constitución.

Uno de los diccionarios de política define a la Asamblea Constituyente como "... un órgano colegial, representativo, extraordinario y temporal que está investido

de la tarea de elaborar la constitución del Estado, de establecer —en otras palabras— las reglas fundamentales del ordenamiento jurídico estatal”¹.

La Asamblea Constituyente posee el “poder constituyente”, es decir, el poder originario que permite reconstituir, refundar, reconfigurar un Estado. Está dotada de plenos poderes al que deben sujetarse todas las instituciones constituidas. Es el mecanismo democrático para realizar una transformación profunda desde las bases del Estado.

Es importante diferenciar entre Asamblea Constituyente, antes explicada y Asamblea Constitucional, pues ésta responde al poder constituido, por tanto, es un poder que se sujeta al orden instituido y solamente puede realizar modificaciones parciales, sus poderes son limitados.

Nuestra Constitución determina que cuando se requieran hacer cambios que modifiquen la estructura fundamental de la Constitución o el carácter y elementos constitutivos del Estado se requiere de una Asamblea Constituyente que solo podrá ser convocada a través de consulta popular y la nueva Constitución que resulte de dicha Asamblea, para entrar en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos².

¿Qué es una Constitución?

Es el documento en el que se consagra el acuerdo político de la sociedad que se materializa a través de quienes ejercen la delegación popular para su expedición. Se expresa en una Ley que tiene el carácter de Suprema porque está por sobre todo el resto del ordenamiento jurídico. En la Constitución se expresan los acuerdos que versan sobre el conjunto de principios organizativos del Estado, su forma de organizarse, las funciones de las instituciones y las autoridades públicas, los derechos y los deberes ciudadanos.

La Constitución al ser de interés y de uso común —en la que se definen las directrices para el funcionamiento de un Estado en el que habitamos ciudadanos y ciudadanas— está relacionada con todos y todas, influye en nuestra vida y por ello puede decirse que se trata de la principal política pública de un país.

1 BOBBIO, Norberto y otros. Diccionario de Política. Siglo veintiuno editores. 12ava Edición. Tomo 1, pág. 85.

2 Constitución de la República, artículos 441 hasta el 444.

Constituciones del Ecuador³

1. Quito, 23 de septiembre de 1830
2. Ambato, 13 de agosto de 1835
3. Quito, 01 de abril de 1843
4. Cuenca, 08 de diciembre de 1845
5. Quito, 27 de febrero de 1851
6. Guayaquil, 06 de septiembre de 1852
7. Quito, 10 de abril de 1861
8. Quito, 11 de agosto de 1869
9. Ambato, 6 de abril de 1878
10. Quito, 13 de febrero de 1884
11. Quito, 14 de enero de 1897
12. Quito, 22 de diciembre de 1906
13. Quito, 26 de marzo de 1929
14. Quito, 02 de diciembre de 1938
15. Quito, 06 de marzo de 1945
16. Quito, 31 de diciembre de 1946
17. Quito, 25 de mayo de 1967
18. – 15 de enero de 1978
19. Riobamba, 05 de junio de 1998
20. **Montecristi, 20 de octubre de 2008 – VIGENTE**

³ AYALA MORA, Enrique, Resumen de Historia del Ecuador, citado en La Estructura Constitucional del Estado Ecuatoriano de Santiago Andrade Ubidia y otros.

De las constituciones que el Ecuador ha tenido a lo largo de su vida republicana, se pueden observar las distintas visiones de país que han existido a lo largo de estos 178 años. Por ejemplo, sobre los derechos fundamentales, en las primeras constituciones existía una mirada restrictiva y a medida que nos acercamos a la actualidad, existe un mayor desarrollo de los mismos. Esto se observa con mayor nitidez en relación a los derechos humanos de las mujeres, de los indígenas, de los pueblos afrodescendientes, lo que nos indica que en éstos últimos años han logrado mayor reconocimiento y han tenido mayor capacidad de incidencia en la configuración constitucional; han logrado el resultado de ir modificando paradigmas.

La Constitución de 2008 es una Constitución que establece como objetivo del Estado y la sociedad el Sumak Kawsay, entendido como la convivencia armónica entre seres humanos y la naturaleza, otorgando a las personas todos los derechos necesarios para la vida digna. En ese marco, la Constitución de 2008 determina que la igualdad entre hombres y mujeres es sustancial para que se cumpla con ese fin.



Actividades análisis

1. Analiza con tus compañeras y compañero la importancia de una Asamblea Constituyente.
2. Profundiza en los procesos constituyentes del Ecuador y los cambios o retrocesos que han generado.
3. Revisa la Constitución y observa el conjunto de derechos que se establecen para las personas, especialmente para las mujeres. Una guía para ello constituye la lección 3 (Panorámica de la incidencia en el futuro) del Bloque 3 de este folleto.
4. Debate con tus compañeros y compañeras si la Constitución es una política pública según los conceptos vertidos en el Bloque 2.



Lección 2: el proceso de incidencia



Actividades iniciales

- Compara los contenidos de la lección sobre incidencia política con los vividos por las mujeres organizadas en el proceso de la Asamblea Constituyente.

1. ¿Cómo llegamos a una Constituyente?

El Ecuador retornó al sistema democrático en 1978, dejando atrás una dictadura y prometiéndose un nuevo orden institucional y de respeto a los derechos ciudadanos. Transcurrieron así tres décadas. Fue el período democrático más largo de la historia del Ecuador, pero no por ello exento de inestabilidad política. En ese período se derrocaron tres presidentes de la República, se impidió que ejerza la Presidencia de la República a un mujer; se cambió por tres ocasiones la Corte Suprema de Justicia y se modificaron otras instituciones de acuerdo a las conveniencias partidistas del momento; también se vivieron momentos difíciles para la economía del país que afectaron severamente la vida de ecuatorianos y ecuatorianas. En esas décadas surgieron fuertes movimientos sociales como el indígena, de mujeres, afrodescendientes, ambientalista que pusieron en el debate público la necesidad de realizar transformaciones en el sistema, sin ser escuchados.

Los anhelos de igualdad y justicia social fueron postergados por los diferentes gobiernos provocando el creciente descontento de la ciudadanía. En 2005, como muestra del rechazo a la clase política ecuatoriana —percibida como defensora de intereses de grupo y particulares— la ciudadanía demandó “que se vayan todos”. Se organizaron asambleas populares, debates ciudadanos, todos centrados en pensar, debatir y proponer los cambios del modelo político y del modelo económico que se requerían. La mayoría de personas plantearon una Asamblea Constituyente.

Para las elecciones de 2006, surge la candidatura de Rafael Correa Delgado, quien recoge en su programa y en su discurso la mayoría de las demandas sociales. Cuestiona a los actores políticos, a los partidos, y a todo cuánto la ciudadanía repudiaba. Se niega a lanzar candidaturas al Congreso Nacional por considerar que ello significaba reeditar los procesos del pasado y plantea una Asamblea Constituyente desde la cual operaría el cambio.

La legitimidad que adquirió esta propuesta condujo a que existieran condiciones para la Asamblea Constituyente y, por tanto, para la generación de transformaciones.

2. La actoría social de las mujeres en el proceso Pre constituyente

La actoría social de las mujeres ha sido construida a lo largo de décadas en que con sus acciones y en diferentes momentos han irrumpido para cambiar el orden instituido, posicionándose con sus propuestas en la comunidad política y en la sociedad en general, adquiriendo voz propia y legitimándose como interlocutoras válidas frente a las élites institucionales. Esa actoría fue reactivada en el contexto político previo a la Asamblea Constituyente.

Precedió el momento constitucional, un debate nacional sobre la ley de cuotas que, más allá del reclamo del derecho a la participación, permitió poner en la escena pública los derechos de las mujeres en general, su rol en la sociedad, evidenciar su mayoritaria presencia poblacional (superior al 50%) y la distribución desigual del poder por razones de género; la discriminación a la que todavía está sujeta, entre otros temas que otorgaron a las mujeres “actoría política”.

Este debate fue calando en la conciencia colectiva por lo que para las elecciones 2006 se aplicó una cuota del 50% de mujeres y se las ubicó de forma alternada con los hombres en las listas de candidaturas, elementos determinantes para que muchas mujeres resultaren electas. La Constituyente —equiparable con los Parlamentos— obtuvo el mayor porcentaje de mujeres en la historia del Ecuador, lo que sumado a la coyuntura de cambio, dio lugar a que muchas mujeres progresistas fuesen incorporadas en listas, resultando electas y convirtiéndose en futuras protagonistas y aliadas en las causas de la igualdad de género.

En la etapa previa a la Constituyente jugó un papel importante la actoría de la Asamblea de Mujeres de Quito⁴, pues ésta instancia coadyuvó a posicionar en el escenario público la importancia de los derechos de las mujeres para la reforma del Estado. La Asamblea de mujeres de Quito, nació tras la caída del Presidente Lucio Gutiérrez, y se activó y se articuló a otras asambleas y grupos que proponían cambios en ese momento. Las principales acciones de la Asamblea fueron:

- Propuesta de reforma política, 2005
- Veeduría al sistema de concertación nacional, 2005
- Veeduría al proceso de selección de la Corte Suprema de Justicia, 2005
- Agenda Política para los candidatos y candidatas presidenciales en 2006
- Propuesta de articulado constitucional con visión de género entregado a la Comisión del CONESUP encargada de elaborar un borrador de Constitución y que se entregó al CONAMU como insumo para la Pre constituyente.
- Participación en la Pre constituyente de Mujeres.

Otros asuntos que visibilizaron a las mujeres en los años previos a la Constituyente fueron los relacionados con los derechos a una vida libre de violencia y a los derechos sexuales y reproductivos. El movimiento se activó frente a los distintos intentos de abolir el aborto terapéutico, a la prohibición de circulación de la pastilla del día después, entre otros aspectos.

El constante accionar de las mujeres facilitó el camino a la Constituyente y la incorporación de los temas de su agenda durante la redacción de la Constitución,

4 Fue un espacio de encuentro, reflexión y acción compuesto por organizaciones de mujeres, de mujeres militantes a título individual que surgió en abril de 2005 tras la caída de Lucio Gutiérrez.

sin que ello signifique que no hayan habido obstáculos, pues los derechos humanos de las mujeres, al trastocar los imaginarios aceptados, siempre generan reacciones que requieren ser allanadas y las cosas no fueron diferentes en 2008, pese a que el país atravesaba un proceso de cambio.

3. Identificación de los fines y alcances del cambio

Las mujeres si bien consideraban que la Constitución de 1998 fue bien lograda en relación a sus derechos, también habían constatado las grandes barreras que impedían su viabilización ya que varios objetivos estratégicos como lo fueron los derechos políticos, los económicos, los sexuales, los reproductivos, entre otros, no encontraron la voluntad política necesaria para su avance, viéndose bloqueados en innumerables ocasiones por el modelo político impuesto. Las circunstancias eran menos favorables aún para emprender en transformaciones que modifiquen las causas de la desigualdad entre hombres y mujeres.

En ese contexto, la Asamblea Constituyente se vislumbraba como la única vía para desenredar las difíciles ataduras del sistema político y como *ventana de oportunidad* para plantear transformaciones al modelo político y económico imperante, así como para configurar relaciones más igualitarias entre hombres y mujeres, a partir del diseño de instituciones que desmonten el sistema patriarcal. Ese fue el alcance del cambio que se proponía.

4. Identificar el paradigma que debe cambiar

Respetando los disensos, las mujeres organizadas del Ecuador y otras independientes, empezamos la construcción de lo que muchas de nosotras denominamos “la Constitución Feminista”. Todo nuestro trabajo lo fundamentamos en la necesidad de construir una nueva sociedad en la que la riqueza sea redistribuida, eliminando los obstáculos para un pleno desarrollo que, en la participación plena de las mujeres con paridad total, no podía ser concebido como tal. Las prioridades las establecimos en base a principios y ejes feministas.

Sandra Álvarez, Organización Ecuatoriana de Mujeres Lesbianas (OEML).

El paradigma a cambiar propuesto por las mujeres organizadas desde el inicio fue muy claro, debían quebrantarse las bases del sistema patriarcal subsistente:

- División de ámbitos público y privado: ámbito privado continúa predominantemente siendo responsabilidad de las mujeres; además de la baja participación de las mujeres en el poder.
- Poca autonomía de las mujeres sobre su propio cuerpo: violencia de género subsistente cuyas principales víctimas son las mujeres y escasa posibilidad de ejercer sus derechos sexuales y sus derechos reproductivos.
- Desvalorización de los aportes de las mujeres a la economía nacional.
- Otros derechos sociales cuya falta de ejercicio se deriva del modelo vigente que se sustenta básicamente en los tres aspectos señalados anteriormente.

Por el contrario, el paradigma a construirse era el de la igualdad de hombres y mujeres lo que debía reflejarse en el nuevo Acuerdo Político, para lo cual se proponía igualdad en el ejercicio del poder a través de la paridad e igualdad en el privado por medio de la corresponsabilidad en todas las actividades; proveer de instituciones e instrumentos que garanticen el ejercicio de la autonomía física de las mujeres; y, transformar el modelo económico otorgando valor a todas aquellas formas que el sistema vigente ignora: el trabajo de cuidados, el trabajo comunitario, etc. Finalmente, enumerar los derechos que se derivan de esas premisas básicas.

Los planteamientos fundamentales fueron el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, que se concrete el Estado Laico, que se promueva y garantice la progresividad de los derechos, que se garanticen mecanismos claros para fortalecer la institucionalidad para la igualdad de las mujeres que se responda a través de políticas públicas adecuadas a las demandas legítimas de las mujeres.

María Quishpe, Organización Mujeres por la Vida

Hacia esos objetivos confluyeron las propuestas surgidas desde las diversas organizaciones de mujeres y se ratificaron en la Pre constituyente que convocó a gran parte de las organizaciones del país.

5. Impulso y puesta en marcha de instrumentos La Propuesta: La Agenda Constituyente de las Mujeres y primeras alianzas

Configurado el escenario político para ir a una Constituyente, las mujeres se articularon en un proceso denominado la Pre constituyente de Mujeres que tuvo una etapa de formulación de propuestas por parte de las organizaciones de mujeres y luego el debate en un gran encuentro en Riobamba cuyo principal resultado fue la agenda consensuada de las mujeres para la Constituyente. Este proceso fue canalizado por el entonces Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU).

En junio de 2007 fuimos a una gran asamblea nacional de mujeres, la Pre constituyente. Nos concentramos en Riobamba un poco más de 500 mujeres para trabajar, armar propuestas, discutir. En ese espacio se identificaron los consensos y los disensos, elaborándose una Agenda de las Mujeres y definiéndose los mínimos a defender.

Liliana Durán, Coordinadora Nacional del Foro Nacional Permanente de Mujeres.

La Pre constituyente se alimentó de varias acciones realizadas por diversas organizaciones de mujeres, por ejemplo, la propuesta de texto constitucional de la Asamblea de Mujeres de Quito y por las resoluciones del III Congreso Nacional por la Salud y la Vida: Concertación Ciudadana en Salud hacia la Asamblea Constituyente⁵, en el que delegadas de organizaciones de mujeres pusieron sobre el tapete y lograron definiciones sobre el respeto a la diversidad sexual en los servicios de salud a través de la atención diferenciada y sin discriminación para las personas no heterosexuales y la individualización de los derechos sexuales y los derechos reproductivos⁶.

Sus contenidos fueron difundidos, debatidos en foros y luego entregados a los candidatos y candidatas a la Asamblea Constituyente para que los acojan en sus planes de gestión. Posteriormente, con muchos de ellos y ellas se suscribió públicamente un acuerdo por los Derechos de las Mujeres, el mismo que fue ratificado pocos días antes de la instalación de la Asamblea, en Montecristi.

Firmamos un acuerdo con los candidatos y candidatas de diversas tiendas políticas en vísperas del cierre de campaña electoral. Y luego, partimos rumbo a Montecristi sede de la Asamblea Constituyente; fuimos el primer sector social en llegar y como Foro de la Mujer recibimos las llaves de la ciudad de manos del Alcalde de Montecristi. Allí, con motivo del Día de la No Violencia contra las mujeres convocamos a las assembleístas electas en Montecristi con quienes se ratificó el pacto contenido en 12 ejes temáticos por los derechos humanos de las mujeres.

Liliana Durán Aguilar, Coordinadora Nacional del Foro Nacional Permanente de Mujeres.

Concluyendo, se podría decir que el primer instrumento de las mujeres para su incidencia fue la Agenda de las Mujeres que resumía los puntos a ser impulsados en la Constituyente y también lo fueron los primeros acercamientos y acuerdos con las y los potenciales decisores, en tanto candidatas y candidatos y luego como representantes electos y electas.

5 El Congreso fue convocado por el Consejo Nacional de Salud y se realizó en Cuenca entre el 9 y 11 de Abril de 2007.

6 Datos otorgados por Sandra Álvarez, entrevistada.

Relaciones entre organizaciones de mujeres

Fueron múltiples las organizaciones que acudieron a la Asamblea, algunas se instalaron en ella, otras acudían en momentos específicos, no obstante, entre todas había niveles de diálogo y coordinación, lo que las unió fue el propósito constituyente. Esto no significa que no haya habido diferencias y posiciones distintas. Las mayores diferencias se expresaron en relación a los derechos sexuales y reproductivos frente a los que unas tenían posiciones más radicales que otras.

Organizaciones y fundaciones de todo el país se sumaron a la iniciativa. Era el momento de juntar voluntades y conseguir un objetivo común.

Sandra Álvarez, OEML.

Las jóvenes impulsaron que en la Constitución se determine el marco que permita en lo posterior la despenalización del aborto. Su posición fue radical, mientras otras organizaciones buscaban un marco constitucional que resguardara lo vigente en la temática y avanzar hacia un marco que permita ampliar las causales de aborto, para lo cual se impulsó el respeto a la vida de la mujer progenitora.



UNIÓN EUROPEA



foro
de la
mujer
foro nacional permanente
de la mujer ecuatoriana