

# Derechos humanos, mujeres y gestión de política pública local

Jeanneth Albuja Echeverría



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador



Serie Magíster

# Derechos humanos, mujeres y gestión de política pública local

---

Jeanneth Albuja Echeverría



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador

Serie Magíster  
Vol. 378

*Derechos humanos, mujeres y gestión de política pública local*  
Jeanneth Albuja Echeverría

Primera edición

Producción editorial: Jefatura de Publicaciones  
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador  
Annamari de Piérola, jefa de Publicaciones  
Shirma Guzmán P., asistente  
Patricia Mirabá T., secretaria

Corrección de estilo: Gabriela Cañas  
Diseño de la serie: Andrea Gómez y Rafael Castro  
Impresión: Fausto Reinoso Ediciones  
Tiraje: 120 ejemplares

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar,  
Sede Ecuador: 978-9942-641-62-5  
© Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador  
Toledo N22-80  
Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426  
• [www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec) • [uasb@uasb.edu.ec](mailto:uasb@uasb.edu.ec)

La versión original del texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión por pares, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Impreso en Ecuador, agosto de 2024

---

Título original:  
Evaluación de la Agenda de Mujeres e Igualdad de Género del cantón Cotacachi 2015-2018, como instrumento de exigibilidad estratégica de derechos humanos

Tesis para la obtención del título de magíster en Derechos Humanos con mención en Exigibilidad Estratégica  
Autora: Zulma Jeanneth Albuja Echeverría  
Tutor: Adrián Raúl López Andrade  
Código bibliográfico del Centro de Información: T-3721

## CONTENIDOS

AGRADECIMIENTOS .....	5
SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	7
INTRODUCCIÓN .....	9

### **Capítulo primero**

MARCO CONCEPTUAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y MARCO DE PROTECCIÓN DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES.....	15
MARCO CONCEPTUAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS.....	16
Políticas públicas y participación política de las mujeres....	16
Derechos humanos de las mujeres.....	22
Género y feminismo.....	25
MARCO DE PROTECCIÓN Y NORMATIVO DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES.....	31

### **Capítulo segundo**

LOGROS Y LIMITACIONES DE LA AGENDA CANTONAL DE MUJERES E IGUALDAD DE GÉNERO DE COTACACHI.....	43
ESTUDIO DE LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN EL CANTÓN COTACACHI .....	44
SISTEMATIZACIÓN DE RESULTADOS DE LA AGENDA DE MUJERES E IGUALDAD DE GÉNERO DE COTACACHI 2015-2018.....	49
TEJIDO SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS .....	51
RESULTADOS ALCANZADOS SEGÚN LAS ETAPAS DEL CICLO DE LA AGENDA.....	63
Participación política de las mujeres .....	63
Construcción de la Agenda .....	66
Formulación de la política .....	70
Implementación.....	73
Monitoreo y evaluación.....	79
POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS (SOSTENIBILIDAD DE LOS LOGROS).....	80

**Capítulo tercero**

**PROPUESTA DE EXIGIBILIDAD SOCIAL PARA EVALUAR  
POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES CON ENFOQUE**

DE DERECHOS HUMANOS.....	87
LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS PARA EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS .....	89
PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA .....	91
INDICADORES DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS .....	96
ESTRATEGIA PLANTEADA PARA EL POSICIONAMIENTO DE LA PROPUESTA.....	100
 CONCLUSIONES .....	 103
BIBLIOGRAFÍA .....	109
ANEXOS .....	117

## AGRADECIMIENTOS

A Sulma, mi madre, y Orlando, mi padre, por enseñarme con su ejemplo y convicción el valor de luchar por una vida digna, desde una perspectiva contrahegemónica.

A Christian, mi compañero de vida, Daniela y Alejandra, mis hijas, por sostenerme y ser mi motivación para culminar este proceso importante, que contribuye a la concreción de los derechos humanos.

A la posibilidad de comprender y comprobar que el diálogo entre los derechos humanos y la economía es pertinente, necesario, y solo su interacción nos llevará a construir sociedades más justas y equitativas.



## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AMC	Agenda de Mujeres e Igualdad de Género del cantón Cotacachi
AUCC	Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi
CCMC	Coordinación Cantonal de Mujeres de Cotacachi
CCP	Consejo Cantonal de Planificación
CCPD	Consejo Cantonal para la Protección de Derechos
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (por sus siglas en inglés)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPP	Consejo de Participación Popular
FIMI	Foro Internacional de Mujeres Indígenas
GAD	Gobiernos autónomos descentralizados
GADM Cotacachi	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cotacachi
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas para la Mujer (por sus siglas en inglés)
UNORCAC	Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi



# INTRODUCCIÓN

---

La Constitución de 2008 establece que los derechos humanos constituyen un pilar primordial de la democracia, y que las políticas públicas cumplirán su fundamentación; en este sentido, estas últimas son exigibles por parte de la sociedad civil. Con ello, se evidencia un avance respecto a las políticas públicas tradicionales; de este modo

hacerlas justas desde un enfoque de igualdad de género las distingue de otras políticas e impone al Estado nuevos retos que consideren la igualdad y la no discriminación en la práctica, reconociendo las necesidades diferenciadas y, en consecuencia, las medidas, contenidos y protecciones específicas a través de dichas políticas.<sup>1</sup>

Así, el reconocimiento expreso de las diferencias muestra la necesidad de incorporar el enfoque de igualdad de género.

Desde 1996 en el cantón Cotacachi se gestó un Sistema de Participación Ciudadana, representado por la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi (AUCC), con el fin de mejorar la calidad de vida de la población, y mediante la participación vista como «un proceso de construcción de lo popular que fortalece la conciencia democrática, exigir

---

1 Cristina Benavente y Alejandra Valdés, *Políticas públicas para la igualdad de género: Un aporte a la autonomía de las mujeres* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe —CEPAL—, 2014), 13.

el cumplimiento de derechos humanos».<sup>2</sup> Es así que sus actores, entre ellos la Coordinación Cantonal de Mujeres de Cotacachi (CCMC), han forjado procesos sociales y políticos desde abajo, es decir, desde sus bases.

De este espacio de participación nace la Agenda de Mujeres e Igualdad de Género del cantón Cotacachi (AMC) 2015-2018,<sup>3</sup> instrumento de planificación local, con el propósito de incorporar el principio de igualdad de género en la garantía de los derechos humanos, y eliminar las brechas existentes entre hombres y mujeres. Es decir, se insta al Estado, en este caso al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cotacachi (GADM Cotacachi), a adoptar medidas específicas que consideren las necesidades estratégicas de las mujeres. Lo curioso es que la agenda citada es vinculante al Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial (PDOT), hecho inédito a nivel nacional que, a más de conocer si ha sido un mecanismo para la demanda progresiva de derechos, motiva este estudio.

Para el desarrollo de esta investigación, se planteó la siguiente pregunta: ¿de qué forma la AMC 2015-2018 sirvió como una herramienta de exigibilidad estratégica de derechos para la sociedad civil, en particular para las mujeres? Con base en lo anotado, se tiene como objetivo general analizar la AMC 2015-2018, desde el enfoque de derechos humanos, con el ánimo de conocer y valorar el avance en su materialización a nivel territorial y utilización por la sociedad civil como herramienta de exigibilidad estratégica de los derechos humanos de las mujeres.

Asimismo, la investigación se proyectó estructurar un marco conceptual y de protección, concerniente a políticas públicas y participación política de las mujeres, derechos humanos de las mujeres y género; analizar en qué medida la AMC ha sido una herramienta para la exigibilidad de los derechos de las mujeres, bajo el enfoque de derechos humanos, y proponer un mecanismo de evaluación para retroalimentar

- 
- 2 Ecuador GADM Santa Ana de Cotacachi, «Ordenanza del Sistema de Participación del cantón Santa Ana de Cotacachi: AUCC», 28 de septiembre de 2016, 8, <https://drive.google.com/file/d/1fA9o10jIP5p0idHGJCP1sr6k8dE76lY0/view>.
  - 3 Ecuador Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi (AUCC), «Agenda de Mujeres e Igualdad de Género del cantón Cotacachi 2015-2019», documento de archivo, disponible en las oficinas de la AUCC.

la gestión pública del cantón en cuanto al cumplimiento de los objetivos y metas de la agenda.

Mediante este caso, será posible exponer la importancia que tiene la participación de las mujeres durante el ciclo de políticas públicas locales de igualdad de género, y la exigibilidad social y política de sus derechos. Esto con la finalidad de desestructurar patrones sistémicos afincados en la reproducción de estereotipos sociales y culturales, colonialismo y patriarcado. De igual forma, se evidencia el rol del Estado y la actoría de la sociedad civil organizada en la resolución de las problemáticas estructurales que inciden en la existencia de brechas de desigualdad.

La información de esta investigación es fundamentalmente cualitativa, aunque también se usan valoraciones cuantitativas para entender las diferentes categorías e interacciones que se producen alrededor del tejido social que incide en la exigibilidad de derechos humanos a partir de la gestión de políticas públicas con enfoque de igualdad de género. En esencia, se hace una investigación analítica comparativa, porque se estudia un instrumento de política pública efectuado en un período específico.

En concreto, para el capítulo primero se realizó una revisión documental y sistematización de libros, ensayos académicos y artículos indexados en español e inglés que datan mayoritariamente de las últimas dos décadas, inherentes a política pública, planificación-evaluación y enfoque de derechos humanos, entendiéndose que este último incluye género y diversidades, situados en la corriente pospositivista, pero también se consideraron textos de lo que va de este milenio, que aportan y cimentan la investigación; simultáneamente se examinaron instrumentos normativos internacionales, nacionales y locales que fijan el marco de protección y establecen los estándares jurídicos del derecho a la participación política.

Para el capítulo segundo, se presenta un análisis de redes de política pública que permite identificar y valorar la participación ciudadana como instancia que vela por el reconocimiento de titulares de derechos, y el accionar del Estado, como ente obligado a efectivizarlos.<sup>4</sup>

---

4 Luis Sanz Menéndez, «Análisis de redes sociales: O cómo representar las estructuras sociales subyacentes», *Apuntes de Ciencia y Tecnología*, n.º 7 (2003): 21, <http://hdl.handle.net/10261/1569>.

Puntualmente, referido análisis posibilita entender a) las estructuras sociales que emergen de las relaciones entre los distintos actores, b) las condicionantes de fondo de sus acciones, c) el fundamento de su vínculo y conformación de un grupo-coalición y d) el rol de las mujeres organizadas en el ciclo de políticas públicas.

El análisis de redes de política pública se justifica por la existencia de un tejido social cuyas interacciones se explican por unas pautas de relacionamiento y comportamiento de los sujetos individuales y colectivos que conforman las organizaciones, e instituciones involucradas en la gestión de políticas públicas. Por ello es posible dar cuenta de manera sistemática cómo su accionar ha sido influyente en la medida de su potenciación o limitación en un territorio específico como el caso de Cotacachi. Una bondad de esta técnica es la visibilización gráfica de los diferentes nexos, lo que posibilita la presentación de una narrativa diferente para comprender esquemáticamente la realidad en torno a la temática, y el análisis de indicadores que muestran la centralidad, intermediación y grado de entradas y salidas de los actores e instrumentos en el ciclo de políticas públicas.

Por otra parte, para profundizar el análisis de redes y abordar la pregunta central de estudio, se definieron tres categorías de investigación: participación política de las mujeres, tejido social local y liderazgo de las mujeres y políticas públicas de igualdad de género, las cuales fueron indagadas con base en un muestreo intencional por conglomerado compuesto por diez actores clave vinculados directamente con este estudio, y que son parte de la sociedad civil organizada y de los entes estatales, a quienes se hicieron entrevistas semiestructuradas. Su selección se basó en criterios de género, autoidentificación étnica, pertenencia territorial y representatividad sectorial, organizativa y municipal. Para ello, se plantearon doce preguntas alineadas a las categorías, las cuales fueron meticulosamente determinadas, validadas y respondidas ampliamente por las personas entrevistadas que colaboraron y mostraron su total interés por la temática.

Se indica que, tanto el análisis de red de política pública como las entrevistas han considerado dos períodos administrativos, esto es 2014-2019 y 2019-2023; es decir, se tiene información sobre los logros en derechos humanos desde la construcción de la AMC hasta el presente. Esto responde a las visiones distintas de las autoridades en los lapsos

mencionados y a la vigencia de la Ordenanza que aprobó el PDOT 2014-2019 en la que se halla incorporada la AMC 2015-2018.

Para el capítulo tercero, se hicieron entrevistas abiertas a los mismos actores que participaron en aquellas del segundo capítulo. Específicamente, la elaboración de indicadores del derecho humano a la participación política fue llevada a cabo con base en la fundamentación teórica y el marco de protección de este derecho, con la intención de precisar la relación entre los determinantes y los resultados. Cuenta con la revisión y validación de la AUCC y la CCMC. Además, se resalta que tanto autoridades del GADM Cotacachi, como integrantes de la AUCC y CCMC coinciden en la viabilidad de la propuesta formulada.

Ahora bien, el documento está estructurado en tres capítulos. En el primero se analiza la evolución y el alcance de las políticas públicas desde el enfoque de derechos humanos, progreso que es promovido desde los distintos sistemas de protección de derechos, comenzando por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), pasando por el regional de la Organización de Estados Americanos (OEA), hasta el nacional, con su mayor expresión en la Constitución de 2008 que profundiza la fundamentación de los derechos humanos y sus garantías, y el régimen democrático participativo. Por otra parte, la investigación se alimenta con la demanda ciudadana que, a través de procesos locales de larga data (antes de 2008), lidera la elaboración de políticas públicas de igualdad de género.

El segundo capítulo se encarga de indagar cómo, a partir de un sistema de participación ciudadana local, las mujeres organizadas inciden y transforman sus demandas sociales en políticas públicas. De esta manera, se da pie al tercer capítulo que propone la evaluación de este tipo de políticas públicas, empleando indicadores asociados al derecho de participación política, para viabilizar la exigibilidad de sus peticiones. Finalmente, se muestran las conclusiones.



## CAPÍTULO PRIMERO

# MARCO CONCEPTUAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y MARCO DE PROTECCIÓN DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

---

En este capítulo se analiza el avance conceptual de las políticas públicas bajo el enfoque de derechos humanos, que ubica a las mujeres como sujetas de derechos con capacidad de participar en la gestión de lo público, considerando su contexto y diversidad. Además, se estudia el marco de protección que ampara la exigibilidad de derechos humanos mediante el cumplimiento del derecho a la participación política femenina.

Para ello, en primer lugar, se explora el bagaje conceptual de categorías como «políticas públicas», «participación política de las mujeres», «exigibilidad estratégica», «derechos humanos de las mujeres, género y feminismo». En segunda instancia, se discuten los hallazgos y relaciones entre conceptos como «políticas públicas y derechos humanos», «participación ciudadana», «acción colectiva y exigibilidad social y política de derechos humanos», «políticas públicas y género». Finalmente, el capítulo cierra con los avances en materia de protección del derecho a

la participación política de las mujeres vinculada a la toma de decisiones de asuntos públicos y exigibilidad de sus derechos humanos.

## MARCO CONCEPTUAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

### POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

La categoría de «políticas públicas», en su acepción contemporánea, nació con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, cuando la naturaleza y acción estatal fue altamente debatida en el marco de la política y la economía. Según el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, políticas públicas son «las medidas que toma el Estado frente a un determinado problema con el fin de buscarle una solución».<sup>5</sup> Además, se enfatiza que las políticas públicas son tanto lo que las instituciones hacen como lo que no hacen, y pueden llevarse a cabo directamente por entes estatales o indirectamente por terceros.<sup>6</sup> De allí resulta que su esencia es el rol estatal activo, orientado a la construcción de sociedades democráticas, justas y equitativas. Por ello, su carácter puede ser regulatorio, distributivo, redistributivo o de tutela de derechos humanos.

Ives Meny y Jean-Claude Thoenig conceptualizan a las «políticas públicas» como «el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental [...] o, en términos más operativos, como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico».<sup>7</sup>

Es decir, las políticas públicas son cursos de acción que el Estado se plantea para abordar y remediar una situación que resulta socialmente problemática. No obstante, estas dos definiciones son incompletas, pues dejan fuera el hecho de que las políticas públicas deben ser construidas de manera participativa, si se quiere asegurar su sostenibilidad, apropiación y legitimidad.

Ahora bien, históricamente las políticas públicas tienen su asidero en el apareamiento del Estado de bienestar en el siglo XX, cuyo desarrollo

---

5 Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Inclusión, derechos humanos e incidencia política* (San José de Costa Rica: IIDH / Visión Mundial, 2008), 33, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/22105.pdf>.

6 *Ibid.*

7 Ives Meny y Jean-Vlaude Thoenig, *Las políticas públicas* (Barcelona: Ariel, 1992), 89.

y crisis estuvieron marcados por factores económicos —con énfasis en la política fiscal—, políticos e institucionales, ideológicos y culturales. En este período, las políticas se convirtieron en una plataforma para debatir el rol del Estado y la acción colectiva desde de la sociedad.

Así, Meny y Thoenig reúnen en tres las formas en que se ha visto y entendido el papel del Estado, que luego se derivan en consecuencias sobre la comprensión de las políticas públicas: a) acentúa el rol social y confina al Estado al cumplimiento de demandas, b) concibe al Estado como instrumento inerte y c) cuestiona las políticas como expresión de equilibrios y desequilibrios en las relaciones Estado-sociedad.<sup>8</sup> Conviene subrayar que este tercer grupo que integra elementos de análisis centrados en la interacción de los actores será el que guíe esta investigación, porque se considera que la interacción es clave en la medida que viabiliza la indagación del quehacer estatal, situado en un contexto determinado, y en relación con la acción colectiva.

Siguiendo a estos autores, los efectos de las políticas públicas tienen como base la teoría social y generan sistemas de acción. De este modo, se trata de vincular productos con impactos, examinar la relación intervención pública y situación problemática, y profundizar el análisis de la constitución de los sistemas de acción pública.

Ahora bien, las políticas públicas, en el contexto actual ecuatoriano que cimentó un Estado constitucional de derechos y justicia, deben incluir el enfoque basado en derechos «que desde el punto de vista normativo se funda en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos».<sup>9</sup> Todo esto en apego al cambio constitucional de 2008, año en el que se aprobó la actual Constitución que contempla una visión más amplia y profunda de los derechos humanos, entre ellos el de participación. Esta nueva óptica no jerarquiza a los derechos y amplía las garantías constitucionales que sirven de enlace entre la institucionalidad estatal y los derechos. Dichas garantías son normativas, de políticas públicas, servicio público y participación ciu-

---

8 Ibid., 29.

9 S.A., «Reunión anual de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales. Sesión sobre la coherencia en todo el sistema y la colaboración con los equipos de las Naciones Unidas en los países», s.f., [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/AMeetings/14thsession/engagement\\_UNCTs\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/AMeetings/14thsession/engagement_UNCTs_sp.pdf).

dadana y jurisdiccionales. Es necesario recalcar que le corresponde a la Función Ejecutiva la obligación de emitir políticas públicas, mientras que la Función de Transparencia y Control Social (agregada en 2008) debe proteger el efectivo goce de los derechos.

De este modo, el Ejecutivo, desde sus diferentes instancias, está obligado a considerar que las políticas públicas son garantías constitucionales de derechos, para asegurar que todas las acciones públicas contribuyan al cumplimiento de derechos humanos, evitando la reproducción de factores que ahonden las desigualdades entre las personas. Para aquello es fundamental que se fomenten procesos participativos, no discriminatorios, que involucren especialmente a grupos poblacionales que requieren especial atención debido a desigualdades construidas histórica y estructuralmente, como las mujeres.

En este sentido, «el enfoque basado en los derechos humanos se centra explícitamente en evitar la discriminación y la marginación en el proceso de desarrollo».<sup>10</sup> Evidentemente, las políticas públicas basadas en derechos humanos suponen la preocupación estatal permanente y progresiva del cumplimiento de los derechos con una mirada diferenciada, que incluya contenidos específicos para quienes tienen menor acceso y disfrute igualitario de los mismos. Es decir, la incorporación de este enfoque en las políticas públicas no es un acto circunstancial de buena fe, sino una obligación, lo que viabiliza la exigibilidad de derechos.

De lo anterior se desprende que la exigibilidad estratégica es un proceso social, político y legal,<sup>11</sup> que tiene como propósito la realización plena de los derechos humanos a partir del cumplimiento de las obligaciones estatales, y la acción colectiva como medio de transformación estructural. Para esto, se requiere valorar el entramado de instituciones y la participación diversa, en cumplimiento con la Constitución de 2008, a fin de asegurar la exigibilidad de los derechos humanos, cuyo objetivo es la disminución de brechas de desigualdad existentes entre

---

10 Alejandra Faúndez y Marisa Weinstein, *Ampliando la mirada: La integración de los enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos* (Santiago de Chile: ONU Mujeres, 2012), 21.

11 Encuentro Latinoamericano para la Promoción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, «Declaración de Quito», 24 de julio de 1998, párr. 19, <http://www.derechos.org/nizkor/la/declaraciones/quito.html>.

las personas en dimensiones sociales, culturales, políticas, simbólicas y económicas. Todas ellas limitan la autonomía, el control sobre los recursos y la toma de decisiones sobre sí mismas y la sociedad. También se requiere el cambio de las relaciones de género que las subordinan y afectan su libertad y vida digna. Así pues, «[e]n la medida que los derechos tienen el carácter de obligatorios, las instituciones y los Estados tienen el deber de hacerlos valer y garantizar su exigibilidad para asegurar el bienestar en condiciones de igualdad, independientemente de variables económicas como la escasez de recursos».<sup>12</sup>

Tal como lo afirma Jaume Saura Estapá, la exigibilidad es

la concreción del alcance del derecho (su contenido esencial); la identificación de sus titulares, así como del responsable de hacerlo efectivo; y, solo, por último, la existencia de vías formales de acceso de los primeros a los segundos para reclamarles en Derecho el respeto a los derechos de aquéllos mediante el cumplimiento de las obligaciones de estos.<sup>13</sup>

Llegados a este punto, la atención se centra en conocer en qué medida los sujetos de derechos han participado en la configuración de las decisiones institucionales orientadas a la tutela de derechos. En palabras de Gerardo Pisarello, es necesario abordar las garantías de derechos como un fenómeno social, ciudadano, haciendo referencia a las garantías sociales, las cuales destacan el ejercicio del derecho de participación para otorgar legitimidad democrática al ordenamiento jurídico y, con una mirada «desde abajo», afrontar la protección de derechos, dentro y fuera de los espacios institucionales.<sup>14</sup>

De esta manera, la exigibilidad, por su carácter político, es un mecanismo de transformación del aparato jurídico y de legitimación ética de las normas, como formas de reforzar la democracia y convivencia armónica con identidad, a nivel local y nacional. Este tipo de exigibilidad tiene como esencia la acción colectiva mediante el derecho a la

---

12 Faúndez y Weinstein, *Ampliando la mirada*, 21.

13 Jaume Saura Estapá, «La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: Especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)», *Papeles el tiempo de los derechos*, n.º 2 (2011): 5, <https://core.ac.uk/download/pdf/29406042.pdf>.

14 Gerardo Pisarello, «Los derechos sociales y sus garantías: Notas para una mirada desde abajo», en *La protección judicial de los derechos sociales*, ed. Christian Courtis y Ramiro Ávila Santamaría (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009), 32-4.

participación política, reunión pacífica y libertad de asociación,<sup>15</sup> y requiere una institucionalidad que entienda las luchas de los movimientos sociales para que esta acción sea posible.

Para la puesta en práctica de la exigibilidad, la participación es el derecho político y la «dimensión ética imprescindible en una visión democrática, a la vez que, desde el punto de vista de la gestión, asegura que los programas y medidas sean pertinentes y logren los resultados esperados»,<sup>16</sup> puesto que garantiza la toma de decisiones de asuntos públicos por parte de la sociedad civil. Como se ha manifestado, desde la perspectiva de derechos humanos se promueve la participación específica de los grupos discriminados para que, como titulares de derechos, desde sus lógicas y vivencias, sean parte de la construcción de políticas públicas tanto a nivel nacional como local.

En este punto es importante destacar que la participación de las mujeres, para que sea efectiva y derive en autonomía, debe contar con el empoderamiento como un mecanismo de contraposición al poder, para lo que es importante el asocio entre el interés individual y las acciones colectivas. La «autonomía» es un concepto político entendido como «la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos en el contexto histórico que las hace posibles».<sup>17</sup> Es imperante despojar a las mujeres de la realización exclusiva de actividades catalogadas como no productivas y de cuidado, para posibilitar su plena participación social en la construcción de políticas públicas en sus territorios.

De este modo, «las buenas prácticas de políticas públicas para una democracia inclusiva son las que reconocen a las mujeres como sujetas políticas» y «establecen medidas o acciones para promover la participación en el ámbito de lo público, lo político y particularmente en la

---

15 ONU Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación», 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27.

16 *Ibíd.*, 46.

17 Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, «Informe anual 2011: El salto de la autonomía. De los márgenes al centro», Documentos de proyecto e investigación, 9, <https://hdl.handle.net/11362/3931>.

toma de decisiones».<sup>18</sup> No obstante, a decir de Cristina Benavente y Alejandra Valdés, las políticas públicas de igualdad de género

han avanzado a contracorriente de las políticas que en las dos últimas décadas han propiciado la reducción del papel del Estado y la desregulación de los mercados financieros y de trabajo, y en que se concibe a las políticas sociales como forma de compensación de las dinámicas excluyentes que resultan de la aplicación de ese paradigma. Esto ha significado que mientras se producía el reconocimiento de jure de los derechos de las mujeres, se debilitaba la institucionalidad del Estado y, a menudo, se subordinaban los objetivos de igualdad a los objetivos de crecimiento económico.<sup>19</sup>

En otro aspecto, en lo concerniente a la parte operativa, las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, en tanto proceso, están configuradas por etapas, las cuales, «a diferencia de las políticas públicas tradicionales, incluyen el enfoque preventivo de violación de un derecho»,<sup>20</sup> para continuar con la problematización, formulación de soluciones, ejecución, seguimiento y evaluación. Hay que mencionar además que, como ya se ha subrayado, la incidencia política como una forma de acción colectiva debe ser asumida por la sociedad civil; en el caso de este estudio, por las mujeres.

En consonancia con lo manifestado, en lo que sigue se hará referencia a la AMC, que fue elaborada en 2015 bajo un modelo de movilización social y participación ciudadana, por iniciativa de mujeres diversas organizadas en la CCMC.

En efecto, la acción colectiva impulsada en el cantón Cotacachi, perteneciente a la provincia de Imbabura, es liderada por la organización CCMC, como sujeto directamente afectado por las violaciones de derechos humanos perpetrados. De ahí que ha puesto en la agenda pública peticiones socialmente discutibles,<sup>21</sup> asociadas al derecho a la igualdad y a la no discriminación, asumiendo su derecho a la participación femenina en el ciclo de las políticas públicas. Es decir, la CCMC decidió incidir políticamente a nivel cantonal desde una mirada estratégica, lo

---

18 Benavente y Valdés, *Políticas públicas para la igualdad de género*, 12.

19 *Ibíd.*, 20.

20 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, 15 de septiembre de 2018, párrs. 156-7, OEA/Ser.L/V/II. Doc.191/18.

21 IIDH, *Inclusión, derechos humanos e incidencia política*, 31.

que implicó la documentación de sus problemáticas, la búsqueda de aliados sectoriales y territoriales que buscan cambios en la forma de hacer política por parte de la institucionalidad y de gobiernos locales, sensible ante las distintas formas de violencia, como un problema de discriminación estructural.

La CCMC es la expresión de las mujeres organizadas en el espacio público y transmite un sentir político respecto a las desigualdades que viven y se producen en un territorio concreto. Es decir, sobre la base de objetivos comunes, las mujeres interactúan y generan contrapoderamiento orientado al cambio estructural, mediante la representatividad y el ejercicio del poder.

Ahora, una vez concluida la vigencia de la AMC, se requiere una valoración, desde los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad, sobre sus efectos a nivel territorial, con el ánimo de conocer el avance en su materialización y su utilización por la sociedad civil como herramienta de exigibilidad estratégica para la garantía de derechos humanos de las mujeres, teniendo como premisa central sacar a las mujeres de los márgenes y ponerlas en el epicentro de la toma de decisiones.

## DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

Para analizar los derechos de las mujeres, es pertinente repasar su concepto universal. En ese sentido, los derechos humanos constituyen

un sector de la normatividad jurídica referida a valores de la persona humana en sus dimensiones de libertad, autonomía e igualdad de condición en la vida social, que deben ser respetados en toda legislación. Su formulación es fruto histórico de una progresiva toma de conciencia de las exigencias sociales derivadas de la excelencia de la persona humana y que han sido enunciadas en declaraciones, leyes fundamentales, constituciones o en los ordenamientos como derecho fundamental. Estas normas exigen ser reconocidas en todo ordenamiento jurídico como exponente básico de su justicia.<sup>22</sup>

Como se observa, los derechos humanos fueron creados para alcanzar igualdad, bien común, concretar la dignidad material de las

---

22 Antonio Osuna Fernández, *Teoría de los derechos humanos: Conocer para practicar* (Madrid: Edibesa, 2001), 32.

personas y posicionar el ejercicio del poder a nivel mundial. Es necesario subrayar que existen varios conceptos de derechos humanos debido a su carácter complejo y multiforme. Para fines de esta investigación se considera que los derechos humanos son procesos gestados históricamente, a partir de prácticas reivindicativas, que buscan cambios sociales profundos, orientados al bienestar individual y colectivo, y deben ser traducidos simbólicamente, normativa e institucionalmente, para permitir o limitar el poder estatal.

Las transformaciones sociales, razón de ser de los derechos humanos, están permeadas por tensiones relacionales que se producen entre dos categorías: «universalidad» y «particularidad». La primera asociada a la igualdad y la segunda referente a la diferencia, es decir, interpela la igualdad que desconoce las diferencias y pluralidad.

Existen dos corrientes antagónicas que ubican el enfoque de derechos humanos: 1. positivista, prevalencia de la legalidad, y 2. crítica, predominio de la razón y prácticas reivindicativas, en la construcción de políticas públicas. En la primera todas las políticas públicas deben sujetarse a las leyes y normas, donde no cabe la participación política en el ciclo de políticas públicas, ni en la exigibilidad de derechos humanos, puesto que el Estado es capaz de solventar necesidades sociales particulares; mientras que en la segunda se habla de articulación más no de alineación, y se promueve la participación política para construir políticas públicas desde abajo y exigir el cumplimiento progresivo de derechos humanos que entiende el problema público a partir de una mirada integral. Además, esta posición considera que reivindicación y luchas sociales son el mecanismo para evitar la concentración de poder que anula/limita la participación política de la sociedad y demanda de sus derechos, en este caso de las mujeres, quienes han entendido que lo personal es político y que nada es natural.<sup>23</sup>

La teoría crítica político-relacional o realista es aquella que orientará este trabajo. Como lo señala Joaquín Herrera Flores, es fundamental abordar los procesos de derechos humanos, «primero, porque necesitamos acceder a los bienes exigibles para vivir y, segundo, porque estos no caen del cielo ni van a fluir por los ríos de miel de algún paraíso

---

23 Ruth Almeida, entrevistada por la autora, 28 de junio de 2020.

terrenal». <sup>24</sup> De este modo, se evidencia la dificultad que significa el acceso a los bienes para unas personas con relación a otras, debido a los procesos de división social, sexual, étnica y territorial. Es decir, se reconoce la necesidad de las prácticas de transferencia de poder generadas mediante procesos emancipatorios y la positivación de las demandas provenientes de luchas sociales. En suma, desde esta postura, los derechos humanos no se tienen solo porque se haga parte de una especie, sino en la medida en que son concedidos, conquistados, reclamados y ejercidos.

Después de haber analizado el concepto de derechos humanos y su connotación y alcance, se lo muestra a través de la visión de las mujeres:

La Plataforma de Acción reafirma que todos los derechos humanos, es decir, los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, incluido el derecho al desarrollo, son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí, según se expresa en la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Dicha Conferencia reafirmó que los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. El disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales por la mujer y la niña constituye una prioridad para los gobiernos y las Naciones Unidas y es esencial para el adelanto de la mujer. <sup>25</sup>

A partir de esta Conferencia, se visibilizaron las necesidades y deseos particulares de las mujeres vinculados al disfrute pleno y en condiciones igualitarias y libertades esenciales. Así, los países signatarios, entre ellos Ecuador, asumieron formalmente la responsabilidad y compromiso de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos de las mujeres en pro de la igualdad, desarrollo y paz a nivel mundial, en procura del desempeño digno y libre de este grupo poblacional.

De este modo, la participación política de las mujeres a la vez es un derecho y principio del enfoque de derechos humanos que debe ser ejercido en la gestión de lo público y en la exigibilidad del cumplimiento

---

24 Joaquín Herrera Flores, *La reinvencción de los derechos humanos* (Sevilla: Atrapasueños, 2007), 25.

25 ONU Conferencia Mundial de Derechos Humanos, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, párrafo 18, 25 de junio de 1993, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA\\_booklet\\_Spanish.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf).

de las demandas incorporadas en las políticas públicas, en este caso, en la AMC, con miras a transformar las relaciones inequitativas y jerárquicas imperantes.

## GÉNERO Y FEMINISMO

El sistema patriarcal, en tanto orden social caracterizado por la hegemonía de lo masculino, promueve relaciones sociales dominantes y de opresión asimétricas entre unos hombres y unas mujeres, cuya constante es el disciplinamiento de sujetos sociales y sus identidades, a través del ejercicio del poder predominante de una élite, y está encarnado principalmente en sujetos varones de una clase gobernante, quienes tienen control sobre lo femenino y sus cuerpos.<sup>26</sup>

El patriarcado a lo largo de la historia se ha encargado de diferenciar y asignar roles a hombres y a mujeres, lo cual se ha traducido en la distinción del trabajo productivo, reproductivo y de cuidado. Siendo el primero considerado un trabajo realizado mayoritariamente por hombres en espacios públicos, y que merece una remuneración, mientras que el segundo y tercero son efectuados básicamente por mujeres, en el ámbito privado, y no es susceptible de pago. Esta situación, según Meillassoux Claude, ha invisibilizado, minimizado y restado valor al trabajo de las mujeres.<sup>27</sup>

Se debe agregar que el sistema capitalista coloca en el centro de la vida a la producción, la propiedad privada y asignación de recursos mediante el mercado y la acumulación de riqueza. Este cometido es cumplido a través de la «subordinación de mujeres y cuerpos feminizados, quienes son funcionales en tanto sostienen la vida familiar y social, otorgándole como tareas la educación de los hijos y la atención al hogar, en tanto que al hombre se le responsabiliza de la economía del hogar».<sup>28</sup> En suma, en el proyecto histórico del capital, la relación entre personas

---

26 Lucrecia Vacca y Florencia Coppolecchia, «Una crítica feminista al derecho a partir de la noción de “biopoder” de Foucault», *Páginas de Filosofía* 13, n.º 16 (2012): 60 y 66, <https://biblat.unam.mx/es/revista/paginas-de-filosofia/articulo/una-critica-feminista-al-derecho-a-partir-de-la-nocion-de-biopoder-de-foucault>.

27 Claude Meillassoux, *Mujeres, graneros y capitales: Economía doméstica y capitalismo* (Ciudad de México: Siglo XXI, 1999).

28 Luis Pacheco Zerga, «La igualdad de oportunidades y el derecho al trabajo de la mujer: Un esfuerzo internacional de protección social», *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla* 6, n.º 29 (2012): 113.

está vaciada y transformada en una relación entre funciones, utilidades e intereses. La vida de las mujeres se ha transformado en una suerte de obsolescencia de acuerdo con la funcionalidad para la modernidad, es decir, producir cosas y no comunidad.

Esos dos sistemas concuerdan en la cosificación, objetivación, sumisión y sometimiento de las mujeres para mantener su funcionamiento. Y, según Jacques Derrida (en el análisis que hace Krieger del filósofo francés), su alianza ha derivado en la estructura binaria de la sociedad en la que uno de sus polos, en este caso el de los hombres *cis*,<sup>29</sup> es la voz autorizada para hablar en y de la sociedad.<sup>30</sup> De esta manera, se ha cimentado un sistema asimétrico de explotación que privilegia a unos en desmedro de otros y otras. Esto se transforma en jerarquización, cuyas consecuencias son algunas como la pobreza y la desigualdad. Es decir, el hombre ratifica su condición oprimiendo a otra persona, ratificando su masculinidad, y cuando se trata de cambiar este orden se producen crisis que generan violencias.<sup>31</sup> De este modo, lo que está por fuera del modelo ideal y funcional para el patriarcado y capitalismo es menos valorado, menos digno.

De ahí que la pobreza y la desigualdad constituyen problemas estructurales asociados entre sí, resultantes de la mala distribución de la riqueza y el acceso a los bienes y recursos, produciendo brechas entre las personas en cuanto a dimensiones sociales, económicas, políticas,

29 *Cis*, apócope de *cisgénero*, es una persona cuyo sexo asignado al nacer coincide con su género: «Si bien todos los géneros son verdaderos, ellos acreditan algunos criterios de diversificación según sea la relación sintáctica entre la fantasmática individual y la simbólica cultural hegemónica. Tenemos así géneros de tipo “cis”, “trans”, “bio” o “tecno”. Algunos de ellos mimetizan las autopercepciones con las asignaciones del régimen hetero-político hegemónico —son los géneros bio/cis—, otros desmimetizan autopercepciones y asignaciones culturales —son los tecno/trans—, no obstante, lo cual se autoperceben en mimesis con el otro hetero-sexo no-asignado del régimen biopolítico hegemónico. Otros géneros combinan ambos sexos —como los andróginos—, o fluyen entre ellos, niegan ambos o se declaran omni-inclusivos». María José Binetti, «Del género a los bio/cis/trans/tecno/post-géneros: El paradójico destino de una extrapolación sociologista», *Investigaciones Feministas* 12, n.º 1 (2021): 194-5, doi:10.5209/infe.73267.

30 Peter Krieger, «La deconstrucción de Jacques Derrida (1930-2004)», *Anales del Instituto de Investigaciones Estéticas* 26, n.º 84 (2004): 179-88.

31 Rita Segato, *Contra-pedagogías de la crueldad* (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2018), 17-8.

culturales, simbólicas y de bienestar, que sitúan en desventaja y vulneran los derechos humanos de las mujeres. Estos dos conceptos, a pesar de estar íntimamente vinculados, tienen perspectivas diferentes: la pobreza no permite la satisfacción de necesidades básicas, mientras que la desigualdad aborda las distancias entre personas con un alto poder adquisitivo y quienes carecen de recursos económicos, y entre aquellas personas que pueden participar con libertad en la sociedad y quienes se ven limitadas a hacerlo; es decir, hace alusión a las polarizaciones poblacionales en función de la disponibilidad de activos y medios productivos y de su autonomía.

En particular, para analizar las desigualdades de género es importante conocer que, según Joan Scott, «género es un elemento constitutivo de las relaciones basadas en las diferencias que distinguen los sexos y comprende cuatro elementos interrelacionados que contemplan la dimensión simbólica, la dimensión social y la dimensión individual».<sup>32</sup> Estos elementos están asociados a las normas, símbolos culturales, sistema de parentesco (organización familiar y de la sociedad) e identidad subjetiva.

Por tanto, al igual que Scott, Rita Segato indica que el estudio de género implica concebir y analizar las relaciones de género a partir de elementos objetivos y subjetivos que se van configurando por acontecimientos que trastocan las estructuras sociales, culturales y económicas; es decir, las conexiones y vínculos sociales trascienden las interacciones entre hombres y mujeres.<sup>33</sup> Asimismo, están marcadas por relaciones de poder, cuyo principal objetivo es crear vínculos de obediencia con el establecimiento de mecanismos jerárquicos de agresión eficaces, formas de persuasión sutil, sustentados en el conocimiento que va generando verdades mantenidas por ideologías.<sup>34</sup> Con esto, el poder es la capacidad de atribuir una voluntad suprema a las estructuras sociales para determinar un orden dominante.

---

32 Joan Scott, «El género: Una categoría útil para el análisis histórico», en *El género: La construcción cultural de la diferencia sexual*, comp. Marta Lamas (Ciudad de México: Programa Universitario de Estudios de Género, 1996), 61, <https://www.icmujeres.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/scott.pdf>.

33 Segato, *Contra pedagogías de la crueldad*, 17-8.

34 Daniel Toscano López, «El poder en Foucault: Un caleidoscopio magnífico», *Logos* 26, n.º 1 (2016): 21, doi:10.15443/RL2608.

En esta línea, la categoría «género» es analítica porque permite describir y examinar algo que está en la realidad, es decir, va más allá de la descripción de sucesos, posibilitando la interpretación e interpe-lación de desigualdades estructurales entre hombres y mujeres, dadas por distintos procesos históricos (hechos, conductas, discursos) y en determinado lapso. Además, desde su carácter analítico se constituye en una categoría política que viabiliza la comprensión y estudio de las relaciones de poder, discriminación y subordinación entre los géneros, siendo el femenino aquel situado en desventaja.

Más aún, Judith Butler<sup>35</sup> profundiza las conceptualizaciones de Scott, y en alusión a Simone de Beauvoir, quien expresa que «las mujeres son lo negativo de los hombres, la carencia frente a la cual se distingue la identidad masculina», responde enunciando que «el género no designa a un ser sustantivo, sino a un punto de unión relativo entre conjuntos de relaciones culturales e históricas específicas».<sup>36</sup> Con ello, se aclara que el género es una construcción cultural, cuya estructura está permeada por las leyes, el Estado, la religión y la familia.

El enfoque de género posibilita el respeto y cumplimiento del derecho a la igualdad y no discriminación y el derecho a la participación de las personas, especialmente de las mujeres al ser consideradas sujetas de medidas específicas que les asegure, por parte del Estado y particulares, condiciones de desarrollo personal y colectivo en perspectiva de su legítima capacidad de ser y hacer acciones que construyan sociedades justas y equitativas.

Siguiendo esta perspectiva, se considera que el feminismo, concebido por Alda Facio y Lorena Fries como una categoría que conlleva la transformación del orden social y las relaciones de poder que en su mayoría son dicotómicas y determinan el poder político, es fundamental en la medida que propone integrar el pensamiento y la acción, motivando la interpelación del orden patriarcal que muestra una realidad naturalizada en la que predomina la hegemonía masculina que subordina y coloca en desventaja a las mujeres. Es decir, el feminismo abre la posibilidad para que las mujeres, de forma organizada, sean quienes lideren y gesten procesos emancipadores basados en transferencia

---

35 Judith Butler, *El género en disputa: El feminismo y la subversión de la identidad* (Barcelona: Paidós, 2007), 60-1.

36 *Ibid.*, 61.

de poder que reivindique su existencia y participación social.<sup>37</sup> Así es como esta autora conceptualiza al «género» como una categoría relacional que exterioriza relaciones de poder asimétricas entre los sexos y sus distintas opciones genéricas.

Por su parte, la agencia, entendida como un dispositivo individual y colectivo que tienen las personas y cuerpos sociales para instar el ambiente en el que se desarrollan, es clave para caracterizar las razones de la incidencia en el ámbito público.<sup>38</sup> Esta capacidad permite a las mujeres organizadas participar representándose a sí mismas, a sus ideales contenidos en sus agendas, y proponer políticas públicas; es decir, consiente la exigibilidad de sus derechos y la obligación estatal de su respeto, protección, garantía y promoción, desde sus diferentes niveles asentados en territorio.

La igualdad es una aspiración social encaminada a responder por qué, para qué y qué tipo de igualdad buscan las mujeres mediante su participación política,<sup>39</sup> orientada a eliminar la discriminación y desigualdad en todas las dimensiones desde una visión estructural, con base en la asignación de recursos y creación de oportunidades sin distinción alguna.<sup>40</sup> «De esta forma, el enfoque de igualdad de género está orientado a observar, estudiar y transformar las diferencias culturales, económicas y políticas en la construcción de la condición y posición de hombres y mujeres que generan desigualdades».<sup>41</sup>

La equidad de género se inscribe como el derecho humano al goce de condiciones igualitarias de todas las personas para desarrollarse como tales, en ejercicio de la individualidad y decisión propias, pero sobre todo resaltando sus contextos y requerimientos particulares; por ello, el

---

37 Alda Facio y Lorena Fries, «Feminismo, género y patriarcado», *Revista sobre Enseñanza del Derecho de Buenos Aires* 3, n.º 6 (2005), 259-94.

38 Raquel Guzmán Ordaz y María Luisa Jiménez Rodrigo, «La interseccionalidad como instrumento analítico de interpelación en la violencia de género», *Oñati Socio-Legal Series* 5, n.º 2 (2015): 596-612, <http://ssrn.com/abstract=2611644>.

39 Norberto Bobbio, *Igualdad y libertad* (Ciudad de México: Ediciones Paidós Ibérica, 1993), 53-95.

40 UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas para la Mujer, por sus siglas en inglés), *Los presupuestos sensibles al género en la práctica: Manual de capacitación* (Nueva York: UNFPA, 2006), [http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2006/gender\\_manual\\_spa.pdf](http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2006/gender_manual_spa.pdf).

41 UNFPA et al., *Ampliando la mirada*, 23.

empoderamiento y la participación de mujeres y hombres son fundamentales.<sup>42</sup> Como se aprecia, existe un vínculo entre igualdad y equidad, siendo la esencia de esta última la justicia social que es un «gran desafío en Latinoamérica y el Caribe, donde las brechas de equidad son, y han sido, las mayores del mundo».<sup>43</sup> Específicamente, la equidad de género significa que las mujeres son sujetas diversas que deben ser reconocidas individual y colectivamente, observando todos los factores como raza, etnia, edad, religión y clase social que puedan tener, para diferenciar sus necesidades y promover el cumplimiento de los derechos humanos.<sup>44</sup>

Al considerar la equidad de género como horizonte, se trata de conocer cómo las mujeres organizadas han aportado en el ciclo de políticas públicas a nivel local, a partir de su capacidad de reconocimiento de la necesidad de revertir las condiciones de inequidad que enfrentan a lo largo de sus vidas, poder de convocatoria entre varios actores territoriales y capacidad de agencia para lograr que sus propuestas sean acogidas por los distintos organismos estatales competentes de evitar la reproducción de conductas patriarcales sistémicas que comportan injusticias en el ordenamiento social, económico, cultural, simbólico, y afectan su autonomía y poder.

Esto conlleva no solo la distribución equitativa de la riqueza y el acceso a los bienes y servicios para reducir las brechas entre las personas que ocasionan pobreza y desigualdad, sino reconocer su existencia, valor y capacidad de tomar decisiones en los ámbitos público y privado.

Por lo tanto, la violencia de género, como una forma de desigualdad, debe ser abordada como un fenómeno estructural porque responde a un orden establecido en el que el cuerpo de las mujeres que encarna la feminidad es útil y constituye la base para la acumulación del capital. Además, se sostiene a través de un lenguaje masculino que pone de manifiesto ante la sociedad el sentir y fragilidad del pacto entre hombres, esa alianza que requiere llamar la atención y posicionarse permanentemente como hegemónica.

---

42 Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), *Equidad de género* (Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Integral de la UNAM, 2015).

43 CEPAL, *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (Brasilia: CEPAL, 2010), 42.

44 Judith Salgado, «Género y derechos humanos», *Foro: Revista de Derecho*, n.º 5 (2006): 163-73.

Estas violaciones estructurales requieren del análisis de contexto porque están relacionadas con la identificación de la estructura institucional formal e informal; con los procesos, las rutinas y las lógicas conductuales de las instituciones gubernamentales, con el orden político y económico y con los procesos de concentración del poder en estos campos.

## MARCO DE PROTECCIÓN Y NORMATIVO DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

La presente investigación se fundamenta en un comprensivo marco normativo internacional, regional, nacional y local. A nivel internacional, se tiene el desarrollo de los diversos mecanismos de protección de derechos dentro de la ONU. En el caso regional, están los mecanismos dentro de la OEA. De este modo, ambos sistemas internacionales de protección de derechos cuentan con sus respectivos mecanismos (convencionales, no convencionales, examen periódico universal) y productos (observaciones generales, recomendaciones, informes temáticos, informes de país, etc.). A nivel nacional y local, se cuenta con distintos instrumentos que contribuyen a la tutela de los derechos humanos de las personas y colectivos. Todo el conjunto de estos mecanismos insta a los Estados a implementar políticas que aseguren el cumplimiento progresivo de los derechos.

En primer término, se tiene que en el Sistema de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos expresa que «todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros».<sup>45</sup> Asimismo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) de la cual Ecuador es parte, es el instrumento del derecho internacional de derechos humanos que establece el derecho a la participación política de las mujeres sin ninguna limitación.

Dado que la discriminación puede restringir la participación igualitaria, tanto en los escenarios público y privado, los Estados deben garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones que los hombres, el derecho a participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución

---

45 ONU Asamblea General, *Declaración universal de derechos humanos*, 10 de diciembre de 1948, art. 1, A/RES/217(III).

de estas; a participar en asociaciones que se ocupen de la vida pública y política del país.<sup>46</sup>

Del Comité de la CEDAW provienen recomendaciones generales que desarrollan el contenido de sus artículos. Específicamente la Recomendación General n.º 23: Vida política y pública, manifiesta:

Para alcanzar una amplia representación en la vida pública, las mujeres deben gozar de igualdad plena en el ejercicio del poder político y económico; deben participar cabalmente, en condiciones de igualdad, en el proceso de adopción de decisiones en todos los planos, tanto nacional como internacional, de modo que puedan aportar su contribución a alcanzar la igualdad, el desarrollo y la paz. Es indispensable una perspectiva de género para alcanzar estas metas y asegurar una verdadera democracia. Por estas razones, es indispensable hacer que la mujer participe en la vida pública, para aprovechar su contribución, garantizar que se protejan sus intereses y cumplir con la garantía de que el disfrute de los derechos humanos es universal, sin tener en cuenta el sexo de la persona. La participación plena de la mujer es fundamental, no solamente para su potenciación, sino también para el adelanto de toda la sociedad.<sup>47</sup>

Se debe agregar que la Observación General n.º 28: La igualdad de derechos entre hombres y mujeres, explica claramente que la igualdad, la actividad política, la libertad de pensamiento y la libertad de opinión, son derechos humanos de los que las mujeres deben gozar sin salvedades. Por su parte, la Observación General n.º 34: Libertad de opinión y libertad de expresión, indica que la libertad de expresión «abarca el pensamiento político, los comentarios sobre los asuntos propios y los públicos, las campañas puerta a puerta, la discusión sobre derechos humanos».<sup>48</sup> Además, se vincula a la violencia como una forma de discriminación que restringe la participación en política de las mujeres, afectando sus libertades básicas. Y, por último, un examen periódico

---

46 ONU Asamblea General, *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 18 de diciembre de 1979, art. 7, A/RES/34/180.

47 ONU Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, «Recomendaciones generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer», accedido el 20 de febrero de 2024, <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm#top>.

48 ONU Comité de Derechos Humanos, *Observación General N.º 34. Libertad de opinión y libertad de expresión*, 12 de septiembre de 2011, CCPR/C/34/.

universal, referente a los derechos de participación, advierte que la democracia se sustenta en el poder ciudadano ejercido por la intervención colectiva que, afincada en sus libertades, aporta a la gestión pública.

Definitivamente, se atribuye a los Estados parte la obligación de respetar, proteger, garantizar y promover la participación, igualdad y no discriminación de las mujeres en asuntos políticos y públicos, tanto a nivel nacional como subnacional. Además, se pide que, en el marco jurídico de los países, se establezcan leyes y sanciones para evitar prácticas machistas alimentadas por la división sexual del trabajo, que durante siglos ha asignado a las mujeres el ámbito privado, cuyas actividades no son remuneradas y conllevan una gran carga laboral, condición que limita su participación en la esfera pública.

El relator especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Léo Heller, precisa que «la participación es un derecho que tienen las personas a nivel individual y colectivo para la gestión de lo público, esta debe ser activa, libre y significativa».<sup>49</sup> Se subraya que la participación permite que las personas tengan la posibilidad de comprometerse activamente mediante la libertad de expresión considerando el contexto, por ejemplo: nivel de instrucción, idioma, acceso. Asimismo, las personas deben tener todas las posibilidades de expresar libremente sus preocupaciones, las cuales deben ser consideradas para la toma de decisiones. Es importante la participación sustancial de las mujeres por ser un grupo excluido que con frecuencia es un elemento pasivo y excluido del debate público. Además, la participación debe ser significativa, es decir que efectivice la consulta e igualdad de condiciones a todos los grupos sociales, sin que las élites sean quienes se aprovechen. Por último, indica que la participación vinculada a la exigibilidad requiere acceso a información pública para intervenir adecuadamente en todo el ciclo de políticas públicas.

En segunda instancia, se tiene que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) de la OEA define a la participación como un «derecho político reconocido en el artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el art. 23 de la

---

49 ONU Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Relator Especial sobre el derecho al agua potable y el saneamiento», 27 de julio de 2015, A/70/203.

Convención Americana sobre Derechos Humanos».<sup>50</sup> De ahí que, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) mencionan que «las personas de forma individual u organizada deben influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa, por tanto su participación en el ciclo de políticas públicas, no solo es deseable, sino un derecho exigible y una obligación del Estado».<sup>51</sup>

Específicamente, la Corte IDH expresa que se debe poner especial atención en el cumplimiento de las obligaciones estatales asociadas a los grupos que históricamente han sido discriminados,<sup>52</sup> entre los que se hallan las mujeres, esto a través de la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas,<sup>53</sup> lo cual incluye el análisis de: a) impacto diferenciado de medidas para hombres y mujeres, b) opinión de hombres y mujeres en todas las etapas del ciclo de políticas públicas y c) resultado medible de las acciones tendientes a disminuir las desigualdades de género.<sup>54</sup>

En este sistema se cuenta con el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, el cual establece estándares asociados al derecho a la igualdad y no discriminación, e insta a los Estados parte a no ejercer

50 CIDH, *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre*, 1948, art. XX, <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>

51 Corte IDH, «Sentencia de 6 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)», *Caso Castañeda Gutman vs. México*, 6 de agosto de 2008, párr. 141.

52 Corte IDH, «Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas)», *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, 17 de junio de 2005, párr. 162, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_125\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf).

53 Según el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (citado en la OIT), la transversalización de la perspectiva de género es «una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros». OIT, «Definición de la transversalización de la perspectiva de género», accedido el 20 de febrero de 2024, <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>.

54 CIDH, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, párr. 95.

discriminación de ningún tipo, debido a categorías como raza, color, sexo, idioma, credo religioso, entre otras.<sup>55</sup>

Asimismo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer, conocida como la Convención de Belem do Para, expresa que «Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos [...] j. el derecho a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones».<sup>56</sup>

Esta Convención aborda la necesidad de realizar análisis interseccionales observando la existencia de mujeres caracterizadas porque cada una de ellas se enfrenta a privilegios o vulneraciones en función de distintas categorías sociales; es decir, se supera la visión lineal de la presencia de un tipo de mujer. Esto último, en materia de derechos humanos, abre la posibilidad de conocer y atender de manera particular los aspectos y relaciones de poder que las subsumen a las estructuras sociales, económicas y culturales, afectando su autonomía y toma de decisiones.<sup>57</sup>

El informe temático Acceso a la información, violencia contra las mujeres y administración de justicia subraya la importancia de la materialización del derecho de no discriminación por motivos de género, haciendo especial alusión al femenino. Exhorta a la universalización de la educación, considerando que es la vía más adecuada e íntegra que permite erradicar la discriminación y violencia sistemática.<sup>58</sup>

Por otro lado, en el informe temático Estándares jurídicos: Igualdad de género y derechos de las mujeres se reconoce que el Estado debe garantizar la igualdad y no discriminación a todas las personas, en especial a las mujeres, debido a su alta vulnerabilidad porque pertenecen

---

55 OEA, *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Protocolo de San Salvador*, 18 de enero de 1993, art. 3.

56 OEA, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer: Convención de Belem do Para*, 9 de junio de 1994, art. 3, <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>.

57 *Ibíd.*, preámbulo.

58 CIDH, *Acceso a la información, violencia contra las mujeres y administración de justicia*, 27 de marzo de 2015, OAS/Ser.L/V/II.154.

a los segmentos menos valorados de categorías diversas (posición económica, edad, raza, etnia) que, según el sistema patriarcal, las sitúa en desventaja respecto a los hombres.<sup>59</sup>

En tercer lugar, a nivel nacional, la Constitución de 2008 tiene trece artículos que componen el marco de protección del derecho humano a la participación de mujeres en asuntos de interés público. Aquellos artículos se refieren esencialmente al derecho de igualdad y no discriminación, institucionalidad y políticas de género, participación, organización y poder, participación ciudadana y control social.<sup>60</sup> Por este motivo, la carta magna es considerada, al menos nominalmente, como una de las más garantistas en materia de igualdad y no discriminación y participación a nivel mundial. Se destaca que Ecuador es un «Estado constitucional de derechos y justicia, social [...] el principio de igualdad y no discriminación se basa en el género. Se define la responsabilidad estatal y de los particulares del ejercicio de los derechos humanos [...] y se declara el derecho de mujeres y hombres a participar en asuntos de interés público».<sup>61</sup> En adición a esto, se tiene que

las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán 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, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.<sup>62</sup>

Por otra parte, conforme se anotó anteriormente, se tienen nuevas garantías constitucionales respecto a la Constitución Política de 1998, que obligan a los diferentes niveles estatales a cumplir con los preceptos

59 CIDH, *Estándares jurídicos: Igualdad de género y derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: Desarrollo y aplicación. Actualización del 2011-2014*, 2015, OEA/Ser.L/V/II.143.

60 Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, arts. 1, 11.3, 61, 66, 70, 85, 95, 96, 100, 102, 156, 157, 207.

61 *Ibíd.*, arts. 1, 11, 61.

62 *Ibíd.*, art. 95.

internacionales de derechos humanos y a desarrollarlos. Estas se dividen en normativas de participación ciudadana y políticas públicas. Las primeras enfatizan la tarea de no transgredir el núcleo y estándares de los derechos humanos; las segundas ubican a la participación como un mecanismo de exigibilidad de derechos y, por último, las políticas públicas son instrumentos para la demanda y concreción de los derechos.<sup>63</sup>

Además, se reconoce que «las personas ecuatorianas colectivamente pueden elaborar y proponer proyectos de desarrollo territorial, cumpliendo los mecanismos legales».<sup>64</sup> Para aquello se distingue la existencia de diversas modalidades de organización civil facultada para participar en la generación y control de políticas públicas en los distintos niveles de gobierno, como un mecanismo de asunción y ejercicio del poder ciudadano, aclarándose que sus procedimientos deben enmarcarse en los principios de alternabilidad y rendición de cuentas.<sup>65</sup>

La Constitución de la República del Ecuador también señala que

en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para: 1.- Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía. 2.- Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo. 3.- Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos. 4.- Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social. 5.- Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.<sup>66</sup>

También se fija la existencia del «Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social»<sup>67</sup> para asegurar la garantía y exigibilidad de los derechos. Se aprecia que este sistema no considera a las personas y colectivos

---

63 *Ibíd.*, arts. 85, 86.

64 *Ibíd.*, art. 102.

65 *Ibíd.*, art. 96.

66 *Ibíd.*, art. 100.

67 *Ibíd.*, arts. 340, 341, 342.

sociales como sujetos activos de derechos, puesto que no incluye a los sistemas de participación ciudadana cantonales, como el de Cotacachi, en su estructura, por ende, no se reconoce ni valora la actoría de organizaciones de gran trayectoria como la CCMC cuya esencia es la diversidad y cercanía con las coordinadoras zonales de mujeres, las cuales cumplen un rol importante en la promoción y protección de derechos en territorio. Esto se agrava aún más al establecer que los sistemas de protección locales son funcionales a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) municipales, debido a que quienes presiden estos últimos no siempre basan sus decisiones en las responsabilidades estatales, sino en su voluntad política que, como se verá en el segundo capítulo, influye en gran medida en el accionar colectivo.

Por otro lado, se establece la existencia del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, y la rectoría del Consejo para la Igualdad de Género, que asegura el ejercicio de los derechos humanos, siendo sus atribuciones la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con la materia.<sup>68</sup>

Los consejos nacionales de igualdad «son los órganos encargados de asegurar el ejercicio de los derechos y la gestión de las políticas públicas en todas sus etapas, relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humanas»,<sup>69</sup> para lo cual tienen agendas que les permiten su acción gubernamental. Es necesario recalcar que existen varias interpretaciones sobre este artículo: por una parte, se dice que los consejos integran la Función Ejecutiva y, por otra, que son organismos paritarios entre el Estado y la sociedad civil, así que tienen esta pertenencia social y, además, como se habla de Estado y no del Ejecutivo, el alcance de estos órganos es mayor.

Así se tiene que las Agendas para la Igualdad de Género<sup>70</sup> han sido elaboradas para vincular a las entidades rectoras y ejecutoras, con el

---

68 *Ibíd.*, arts. 11, 70, 95, 156, 157, 279.

69 *Ibíd.*, art. 156.

70 «A partir de la aprobación de la Constitución de la República del Ecuador en el año 2008, las distintas políticas públicas generadas desde el Estado se orientan hacia el efectivo goce de derechos para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres; se incorpora el enfoque de género en planes y programas; y se brinda

fin de cumplir con las demandas surgidas por las mujeres y acatar lo dispuesto por la normativa nacional e internacional en la materia. Por tanto, las agendas son vistas como una herramienta de exigibilidad de derechos humanos. Se hace alusión a «agendas» en plural porque a partir de la Agenda Nacional en las distintas localidades del país se han gestado procesos sociales genuinos para construir las Agendas de Mujeres e Igualdad de Género, con base en sus contextos, y por ende se espera que sean de efectivo cumplimiento práctico.

También, como parte de la normativa institucional, desde 2010 se tiene el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, según el cual los GAD deben fomentar los sistemas de protección de los grupos prioritarios de los cuales son parte las mujeres, basados en el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación, así como el derecho a opinar y expresar su pensamiento.<sup>71</sup> Para ello, los GAD deben «implementar un sistema de participación ciudadana y un CCPD y el ejercicio de la gestión democrática de la acción municipal».<sup>72</sup> Además, se indica que

la ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrá participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los GAD y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Los GAD reconocerán todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo, incluyendo aquellas que se generen en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades, en el marco de la Constitución y la ley. Las autoridades ejecutivas y legislativas de los GAD tendrán la obligación de

---

asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público, conforme lo establecen los arts. 70, 156 de la Carta Magna». Ecuador Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que Garantice la Igualdad entre Hombres y Mujeres, *Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017* (Quito: Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que Garantice la Igualdad entre Hombres y Mujeres, 2014), 21.

71 Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, art. 54.

72 *Ibíd.*, art. 598.

establecer un sistema de rendición de cuentas a la ciudadanía conforme el mandato de la ley y de sus propias normativas.<sup>73</sup>

Lo anterior es reforzado cuando se especifica que el derecho a la participación ciudadana se ejercerá en todos los niveles de gobierno mediante mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria, para lo que se conformará un sistema de participación ciudadana que se regulará por acto normativo, y tendrá estructura y denominación propia.<sup>74</sup>

Además, se establece que los CCPD deben dar seguimiento y evaluar las políticas públicas en materia de derechos, vinculadas a las políticas emitidas por los Consejos Nacionales para la Igualdad.<sup>75</sup>

Por su parte, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas aborda el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, del cual son parte los Consejos Nacionales de Igualdad, que tienen bajo su responsabilidad la construcción de Agendas para la Igualdad que deben ser elaboradas y seguidas a través de la participación ciudadana.<sup>76</sup> Mencionadas Agendas están vinculadas al Plan Nacional de Desarrollo y son llevadas a territorio mediante alineaciones con los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. En el caso de este estudio, la AMC es el instrumento para un cambio estructural que busca la igualdad entre las personas.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, existe un entramado institucional y normativo amplio que ampara y faculta la participación política de las mujeres en el quehacer público.

---

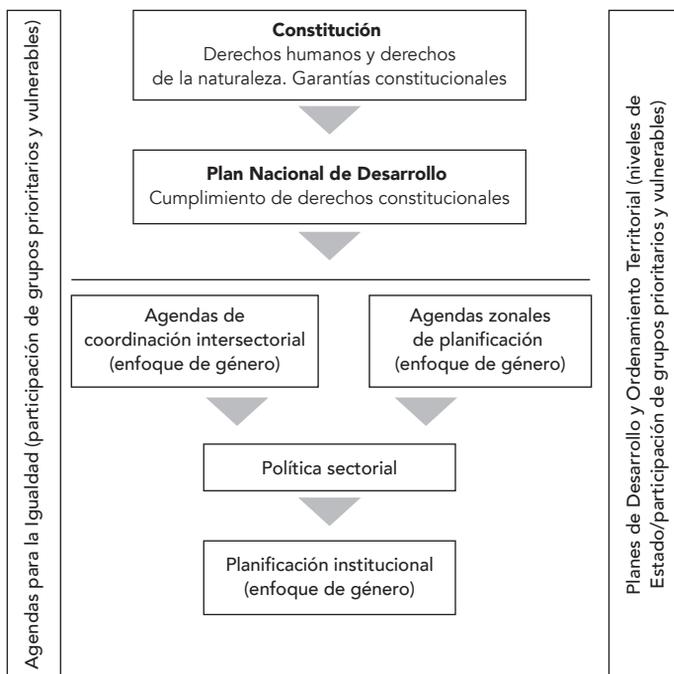
73 *Ibíd.*, art. 302.

74 *Ibíd.*, arts. 303-5 y 309.

75 *Ibíd.*, art. 598.

76 Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Registro Oficial 306, Suplemento, 22 de octubre de 2010, art. 21.

Figura 1. Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa



Fuente y elaboración: Adaptado a partir de Ecuador SENPLADES, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017* (Quito: SENPLADES, 2013), 35.

De igual modo, en la Ley de Participación Ciudadana se

reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular que contribuyan a la defensa de los derechos individuales y colectivos, la gestión y resolución de problemas y conflictos, al fomento de la solidaridad, la construcción de la democracia y la búsqueda del buen vivir; que incidan en las decisiones y 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.<sup>77</sup>

De la misma forma, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres establece que se «debe prevenir y

77 Ecuador, *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, Registro Oficial 175, Suplemento, 11 de mayo de 2011, art. 30.

erradicar la violencia ejercida contra las mujeres, mediante la transformación de los patrones socioculturales y estereotipos que naturalizan, reproducen, perpetúan y sostienen la desigualdad entre hombres y mujeres, así como atender, proteger y reparar a las víctimas de violencia».<sup>78</sup> Específicamente, los GAD cantonales deben gestionar políticas públicas para prevenir y eliminar todo tipo de violencia en contra de las mujeres durante su ciclo de vida, ya sea en el ámbito privado como en el público, y reconocer sus diversidades. Esto significa también la creación de mecanismos comunitarios para, en coordinación con otros entes públicos, evitar la violencia contra las mujeres.<sup>79</sup>

En suma, a nivel internacional existen estándares que vinculan a la participación ciudadana con la exigibilidad de derechos humanos, y la necesidad de transversalizar el enfoque de género a las políticas públicas. Se exhorta a los Estados a la eliminación de las barreras provenientes de siglos de dominación masculina que sitúan en desventaja a las mujeres en varias dimensiones, siendo una de ellas la participación plena en la vida política pública. Se anota que incumbe a los gobiernos la responsabilidad fundamental de alentar iniciativas para dirigir y orientar la opinión pública y modificar actitudes que discriminan a la mujer o desalientan su participación política. Lo propio sucede en el ámbito nacional, en el que se reconoce a las mujeres diversas como sujetos de derechos con capacidades de participar en la gestión de lo público. No obstante, se deduce que hace falta la creación de un Sistema Nacional de Protección de Derechos que, con base al respeto y autonomía de los procesos participativos locales gestados históricamente, genere la articulación de los órganos y leyes que acaban de ser examinadas, las cuales devienen de la Constitución de 2008, la cual tiene un entramado normativo que, como se verá en el siguiente capítulo, desemboca en un protagonismo gubernamental vertical, que no permite la efectivización progresiva del derecho a la participación política, ni la demanda de derechos humanos, a nivel local.

---

78 Ecuador, *Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*, Registro Oficial 175, Suplemento, 5 de febrero de 2018, art. 2.

79 *Ibíd.*, art. 38.

## CAPÍTULO SEGUNDO

# LOGROS Y LIMITACIONES DE LA AGENDA CANTONAL DE MUJERES E IGUALDAD DE GÉNERO DE COTACACHI

---

En este capítulo se presentan los logros y limitaciones de la AMC 2015–2018, como objeto de estudio. Se analiza cómo, desde la participación ciudadana, la acción colectiva y la movilización social de mujeres diversas organizadas, es posible configurar un problema social e inscribirlo en la agenda política como un problema público, desde una construcción social y política propia, ligada a sus percepciones, interpretaciones, intereses y recursos de que disponen en un momento específico.

De forma particular, se examinaron los documentos de soporte de la AMC 2015–2018 para conocer y entender los antecedentes históricos, políticos, sociales y culturales, actores, agentes, contenidos y alcance. Se hicieron encuestas a actores clave y se aplicó la metodología de redes de política pública, estas dos técnicas fueron relacionadas y serán explicadas con detenimiento más adelante.

Dicho lo anterior, para empezar se ubica el contexto del objeto de estudio, o sea de la AMC, luego se exponen las técnicas aplicadas. Enseguida, se sistematizan los resultados ordenados de la siguiente forma: a) tejido social y derechos humanos y b) resultados alcanzados acerca del cumplimiento al derecho de participación política de las mujeres, y

de la inclusión del enfoque de derechos humanos en las etapas del ciclo de políticas públicas. Para terminar, se analiza la sostenibilidad de los logros de la AMC.

## ESTUDIO DE LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN EL CANTÓN COTACACHI

La investigación se centró en el cantón Santa Ana de Cotacachi, localizado al suroccidente de la provincia de Imbabura, al norte de la ciudad de Quito y de Ecuador. Tiene una superficie de 1725,7 km<sup>2</sup>, es el más extenso de los seis cantones de Imbabura.<sup>80</sup> Cotacachi está organizado territorialmente por diez parroquias, ocho rurales y dos urbanas, y 141 comunidades indígenas y campesinas situadas en el área rural. Además, se distinguen tres zonas de acuerdo con la ubicación geográfica: 1. urbana, 2. andina y 3. Intag. La primera está representada por la Federación de Barrios, la segunda por la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi (UNORCAC) y la última por la Mancomunidad Intag-Manduriacus de la sociedad civil. Una gran parte del territorio está ocupado por el Parque Nacional Cotacachi-Cayapas.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la población cantonal es de 40 036 habitantes, de los cuales 50,18 % son hombres y 49,82 %, mujeres. El 77,9 % residen en el área rural y el 22,1 %, en la urbana. El 53,5 % de la población se autoidentifica como mestiza; el 40,6 %, indígena; el 2,8 %, afroecuatoriana; el 2,5 %, blanca, y el 0,5%, montubia.

Cotacachi es reconocido a nivel nacional por su tejido organizativo y su estructura de participación sustentado en una democratización del sistema político, que le ha permitido instaurar formas genuinas de cohesión territorial y alternativas de desarrollo local.<sup>81</sup> Su principal riqueza es el capital humano y organizativo, congregado en el espacio de la sociedad civil de la AUCC, en que las mujeres cumplen un rol protagónico por su liderazgo y compromiso de trabajo.

---

80 Ecuador INEC, «Página de inicio», <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas/>.

81 Santiago Ortiz, «El proceso de participación para el desarrollo local de Cotacachi, 1996-2003» (tesis de maestría, FLACSO Ecuador, 2003), 152, <http://hdl.handle.net/10469/368>.

Como se ha dicho, la AUCC es la esfera que ha promovido la participación política de mujeres pertenecientes a coordinadoras zonales, en concordancia con la división cantonal (urbana, andina e Intag). En concreto, las mujeres de la zona andina, aglutinadas en el Comité Central de Mujeres UNORCAC, promueven la soberanía alimentaria; la Coordinadora de Mujeres Intag-Manduriacus defiende el territorio de empresas mineras y del Estado, que prioriza las actividades extractivistas, y la Coordinadora de Mujeres Urbanas lucha contra la violencia intrafamiliar y por la equidad de género. Estas tres, aglutinadas en la CCMC-movimiento feminista, han identificado temas comunes de trabajo, elevándolos a nivel cantonal, muestra de ello es la construcción de la AMC 2015-2018.

Las desigualdades de género constituyen una de las problemáticas estructurales del sistema de vida de las mujeres que influye en la cohesión territorial, es así que en Ecuador 6 de cada 10 mujeres han vivido algún tipo de violencia de género, es decir 3 260 340; 1 de cada 4 mujeres ha vivido violencia sexual; no obstante, la forma más recurrente de violencia de género es la psicológica con el 53,9 %, le sigue la física con el 38 %, la patrimonial con el 35,3 %, y la sexual con el 25,7 %.<sup>82</sup> Por otra parte, las mujeres trabajan 77 horas con 39 minutos a la semana, mientras los hombres, 59 horas y 57 minutos (18 horas y 22 minutos trabajan más las mujeres). En el área rural, las mujeres trabajan hasta 23 horas y 14 minutos más que los hombres.<sup>83</sup> Además, el analfabetismo puro se presenta con el 7,8 % en las mujeres y el 5,6 % en los hombres, niveles similares a los registrados a nivel nacional: 7,7 % en mujeres y 5,8 % en hombres. En el área rural, el analfabetismo alcanza el 15,2 % en las mujeres.<sup>84</sup>

A causa de los conflictos de armonización del trabajo remunerado y no remunerado se ha ocasionado subempleo femenino y baja participación de las mujeres en actividades de índole público. Conviene subrayar

---

82 Ecuador INEC, «Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y de Violencia de Género contra las Mujeres», datos tabulados, 2019, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/>.

83 Ecuador INEC, «Encuesta de uso del tiempo», datos tabulados, 2012. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/uso-del-tiempo-2/>.

84 Ecuador INEC, «Indicadores socio económicos», SICES, accedido el 11 de junio de 2020, <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/indicadores-socio-economicos-2/>.

que el empleo remunerado se comparte al interior de las familias; por el contrario, el trabajo no remunerado sigue recayendo sobre las mujeres mayoritariamente. Además, es fundamental destacar que se estima que el trabajo no remunerado aporta con el 20 % del producto interno bruto,<sup>85</sup> lo que muestra su real aporte en la economía ecuatoriana.

Este panorama nacional también se observa en Cotacachi, el cual presenta cifras de desigualdad en las que la población femenina se halla en clara desventaja con relación a la masculina. Estos perjuicios se dan en diferentes áreas que interseccionalmente configuran inequidades socioeconómicas. Según el INEC, las principales brechas en cuanto a inequidad de género se evidencian en indicadores como: el analfabetismo, 756 hombres mestizos no saben leer y escribir, con relación a 2312 mujeres indígenas que no saben leer y escribir; pobreza por necesidades básicas insatisfechas, 6849 mujeres indígenas frente a 663 hombres mestizos; acceso a agua por red pública, 2734 mujeres frente a 4582 hombres mestizos; acceso a seguridad social, 1363 mujeres indígenas sin cobertura, en comparación a 1003 hombres mestizos.<sup>86</sup> Asimismo, de la población económicamente activa femenina, el 57 % se dedica a actividades económicas relacionadas al ámbito social como educación, salud y alimentación.<sup>87</sup>

Con relación a la carga global de trabajo, las mujeres rurales trabajan en promedio 7 horas con 53 minutos más que las mujeres urbanas. Mientras las mujeres del sector rural trabajan 22 horas con 47 minutos más que los hombres de ese sector, denotándose que el trabajo no remunerado recae mayoritariamente en las mujeres.<sup>88</sup>

Por otro lado, en 2015, el embarazo en adolescentes registró un incremento respecto al 2006, que pasó del 7,3 al 14,1 %, mostrando que este problema de salud pública se ha duplicado. De este último porcentaje, las más afectadas son las adolescentes mestizas que representan el 55 %. A esto se añade que el 55,6 % de mujeres en edad fértil no tienen educación básica.<sup>89</sup>

85 Ecuador Ministerio de Economía y Finanzas, «Producto Interno Bruto», accedido el 1 de junio de 2020, <https://www.finanzas.gob.ec/>.

86 Ecuador INEC, «Indicadores socio económicos».

87 *Ibíd.*

88 Ecuador INEC, «Encuesta específica de uso del tiempo».

89 Ecuador GADM Cotacachi, «Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantón Cotacachi 2015-2035», 2015, 125.

Además, se tiene que desde septiembre de 2013 hasta diciembre de 2014 la Unidad Judicial Multicompetente cantonal recibió 341 denuncias de violencia intrafamiliar, de las cuales 319 corresponden a afectaciones hacia mujeres. La violencia psicológica es la más frecuente (54,3 %), seguida por la física (41,3 %), económica (17,4 %), estructural (13 %), política (8,7 %) y sexual (4,3 %).<sup>90</sup>

En lo concerniente a la disponibilidad y uso del tiempo libre, particularmente para la práctica de deportes, las mujeres no están consideradas; así, la Liga Deportiva cantonal está integrada por 14 clubes masculinos. Tampoco existen condiciones e infraestructura para involucrar a las mujeres en la práctica de actividad física y deporte que propicie el mejoramiento de la calidad de vida de este grupo poblacional.<sup>91</sup>

En cuanto a la participación política de las mujeres de Cotacachi, se indica que, vía elección popular, no se han tenido alcaldesas, pero sí concejales, y en las últimas dos administraciones se ha respetado la paridad de género en la designación de la vicealcaldía. Algo similar ocurre con las presidencias de los gobiernos parroquiales, donde mayoritariamente son hombres quienes están al frente de esos cargos y responsabilidades.<sup>92</sup>

Por tanto, la AMC 2015-2018 nació como una herramienta técnica y política que visualiza la realidad descrita y, con base en ello, delinea las estrategias para la incidencia y construcción de políticas públicas en todos los niveles de las instituciones gubernamentales cantonales y organizaciones de la sociedad civil destinadas a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y el ejercicio cotidiano de sus derechos.

Su elaboración fue posible gracias a las alianzas con organismos de cooperación nacional e internacional y el GADM de aquel entonces, y se aprobó el 19 de octubre de 2014, en la XIX Asamblea Anual Cantonal-I Cumbre Cantonal, con el carácter de vinculante al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial<sup>93</sup> del cantón, acontecimiento

---

90 *Ibíd.*, 106.

91 *Ibíd.*, 147.

92 *Ibíd.*, 148.

93 «[I]nstrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio». Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, art. 41.

histórico y único a nivel nacional. En suma, la participación política de las mujeres en la construcción de instrumentos de política pública, como es el caso de la AMC 2015–2018, nace de un sistema de participación propio que promueve la implicación de mujeres en la construcción de políticas públicas con enfoque de género, quienes tienen la posibilidad de elevar los problemas sociales sentidos por la población a una agenda pública institucional que cuente con la voluntad política para ser considerada por la administración 2014–2019; es decir, se alcanzó un tratamiento político a problemas colectivos.

Esto fue posible también gracias a las acciones colectivas de las organizaciones de base que son parte de la AUCC y de las mujeres organizadas, quienes desplegaron varios canales de comunicación caracterizados por la utilización de los principios feministas y promoción de los estándares de los derechos a la igualdad y no discriminación y participación política, para lograr la incorporación de la ACM en el PDOT, consiguiendo presupuesto para que sus objetivos sean considerados, situación que constituyó un logro fundamental en aquel entonces.

La AMC 2015–2018 contiene ocho ejes: economía y trabajo; violencia; educación; salud; deporte, recreación y ocio; cultura y comunicación; ambiente y tierra, y poder y organizaciones. En cada eje se tiene un diagnóstico, políticas, lineamientos y estrategias. Este instrumento de política pública refleja el derecho a la participación política de las mujeres, el cual es definido como «la posibilidad de tomar decisiones para el bienestar común de toda la población, y se inicia a nivel comunitario en mingas, reuniones, es decir es colectivo».<sup>94</sup> Además, dio paso a la elaboración participativa de la Agenda Social para la Igualdad con enfoque de derechos humanos del cantón Cotacachi con enfoque intergeneracional, género y diversidades sexuales, pertenencia a pueblos y nacionalidades, movilidad humana y discapacidades.

Ahora, una vez terminada la vigencia de este instrumento de política pública con enfoque de derechos, se evaluarán sus efectos a nivel territorial para conocer en qué medida se configura como un mecanismo efectivo de exigibilidad estratégica de derechos humanos.

---

94 Gladys Guitarra, vocera de la CCMC, 19 de junio de 2020.

## SISTEMATIZACIÓN DE RESULTADOS DE LA AGENDA DE MUJERES E IGUALDAD DE GÉNERO DE COTACACHI 2015-2018

Como se indicó en la introducción, el análisis de redes de política pública proporciona información sobre la capacidad de agencia de las organizaciones de la sociedad civil, el rol garante de derechos por parte del Estado y cómo estas dos partes cooperan y confían entre sí en busca de disminuir las brechas de desigualdad de género que atentan contra los derechos humanos.

En el marco de este análisis se armaron siete nodos con entradas y salidas de veinticinco actores pertenecientes a la sociedad civil y al Estado.

Tabla 1. Actores vinculados a las políticas de igualdad de género

n.º	Tipo de nodo	Nombre
1	Nivel de gobierno	Gobierno local Gobierno provincial
2	Instancia judicial	Consejo de la Judicatura
3	Sociedad civil	Coordinadora Cantonal de Mujeres de Cotacachi Coordinadora de Mujeres Intag-Manduriacus Comité Central de Mujeres UNORCAC Coordinadora de Mujeres Urbanas Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi-UNORCAC Asamblea de Unidad Cantonal Federación de Barrios Corporación de Talleres Gran Valle Consortio Toisán Coordinadora de Jóvenes Urbanos Coordinadora de Jóvenes UNORCAC Asociación de Personas con Discapacidad Comité Pro-mejoras Golondrinas Movimiento Feminista Vivas nos Queremos Fundación para Defensa y conservación ecológica de Intag
4	Instrumentos política pública	AMC 2015-2018
5	Actor internacional	Organizaciones no gubernamentales
6	Red	Red contra la violencia intrafamiliar a nivel provincial
7	Consejos	Consejo Cantonal de Protección de Derechos Consejo Cantonal de Planificación Consejo Cantonal de Participación Popular Consejos Cantonales Consultivos

Fuente y elaboración propias.

Luego, cada uno de los veinticinco actores señalados indicó su interrelación con base en las siguientes posiciones que inciden en la exigibilidad de derechos para la red 2014–2019: a) acción en favor del diseño e implementación de políticas públicas de igualdad de género y b) resistencia a la construcción y ejecución de políticas públicas de igualdad de género. Para la red 2019–2020: a) acción en favor de la promoción e implementación de políticas públicas de igualdad de género vigentes y b) resistencia a la continuidad en la ejecución de políticas públicas de igualdad de género actuales. Esta información fue procesada en un *software* para cuantificar la red social, de donde se desprenden cinco medidas que se leen como sigue:

- Grado de entrada  $> 0$ , es una medida que permite conocer el número de veces que un actor acude a otro(s) para abordar una política pública.
- Grado de salida  $> 0$ , es una medida que permite conocer el número de veces que un actor sale hacia otro(s) para abordar una política pública.
- Grado  $> 0$ , es la sumatoria del grado de entrada y grado de salida, es decir, las búsquedas de comunicación de un actor con otro(s).
- Centralidad  $= 1$ , es una medida que permite conocer el grado de cohesión de los actores que conforman una red de política pública.
- Intermediación  $> 0$ , es una medida que posibilita la cuantificación de la posición de los actores en una red de política pública. Específicamente, indica la mediación de un actor como puente en la relación de dos o más entes.

Por su parte, las entrevistas permitieron contar con elementos sobre la posibilidad efectiva de las mujeres para tomar decisiones en asuntos de interés público. Asimismo, comprender el entramado de instituciones formales y no formales que interactúan en un territorio, con el fin de fortalecer la cohesión territorial y demandar la reducción de desigualdades sociales, económicas y culturales. De igual modo, entender las estructuras de poder y las acciones gubernamentales referentes al tratamiento de las desigualdades entre hombres y mujeres.

Conviene destacar que todo el trabajo aquí expuesto fue llevado a cabo directamente en territorio, donde día a día se configuran vínculos sociales y culturales que norman, estructuran y cobran significados las

relaciones de poder, discriminación y subordinación entre los géneros. Es decir, se tienen constantes dinámicas que trastocan la cotidianidad en función de temas reales cuya normalidad es interpretada e interpe-lada. En suma, siguiendo a Lasswell, «no solo se desarrolló un conoci-miento de la sociedad, sino también un conocimiento en la sociedad».<sup>95</sup>

## TEJIDO SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS

De la interacción dada en varios momentos históricos por actores, agentes y procesos, las políticas públicas de igualdad de género en Co-tacachi tienen diferentes matices, por ello la importancia de estudiar sus movimientos y vínculos en su gestión. Conforme se indicó en la metodología, se llevó a cabo un análisis de redes de política pública, cuyos actores fueron identificados y seleccionados por su presencia y rol en el territorio en materia de políticas de igualdad de género desde la perspectiva de mujeres, y fueron agrupados en siete nodos.

Según se muestra en la tabla 2 y se observa en la figura 2, como re-sultado se tiene que la CCMC perteneciente a la AUCC, en el período 2014-2019 es el actor de la sociedad civil que presenta el mayor grado de entradas y salidas con 43 puntos, es decir, moviliza a las diferen-tes organizaciones e instituciones para abordar la necesidad de exigir igualdad de género bajo la perspectiva de las mujeres, encontrando gran acogida y conformando una coalición preocupada por la realidad local en materia de género. En otras palabras, asume el liderazgo expresado en su centralidad con 1, e intermediación para posicionar sus demandas públicamente, las cuales se plasman en la elaboración de un instru-mento denominado Agenda de Mujeres e Igualdad de Género, el cual alcanza un importante nivel de centralidad, equivalente a 1.

Esto fue posible porque la CCMC tiene voz y voto en el actual Sis-tema de Participación Ciudadana, que posibilita su actoría e incidencia directa en las instancias en que se toman decisiones a nivel territorial, temático, de derechos y sectorial. Siguiendo el orden mencionado, es-tarían el Consejo de Participación Popular (CPP) (instancia ejecutiva de la AUCC), la Cumbre Cantonal (espacio de diálogo que convoca a la sociedad civil y autoridades para aprobar el presupuesto participativo

---

95 Harold D. Lasswell, *A Pre View of Policy Sciences* (Nueva York: American Elsevier Publishing, 1971), 13.

y emitir resoluciones vinculantes y temáticas de interés colectivo) y el Consejo Cantonal de Planificación (CCP) (instancia de consulta, elaboración, seguimiento y evaluación de procesos participativos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial). Enseguida, el CCPD. Finalmente, los consejos intersectoriales cantonales.

Es preciso anotar que la CCMC actúa de manera autónoma e independiente del Poder Ejecutivo local en los espacios anteriormente manifestados. Esta figura le permite obtener prácticamente el mismo nivel de intermediación (52,73 puntos) que el GADM (52,63 puntos) en su accionar en favor del diseño y ejecución de políticas públicas de igualdad de género, lo cual posibilita la materialización del derecho a la participación política orientada a la exigibilidad de derechos y cierre de brechas de desigualdad.

La CCMC por medio de la AUCC trabajó con organismos no gubernamentales nacionales e internacionales en proyectos de desarrollo territorial que abordaban temas de derechos humanos, lo cual favoreció el trabajo interno con sus coordinadoras zonales, y el vínculo con otros actores territoriales en tanto se tuvo acompañamiento técnico y apoyo financiero. Es primordial decir que los proyectos conseguidos fueron parte de una visión a largo plazo de la AUCC y CCMC, es decir, se sumaron a los fines proyectados en el tema de estudio.

También, la CCMC se juntó con el Movimiento Feminista Vivas Nos Queremos, al ser parte de plataformas nacionales que buscan la reivindicación de derechos de las mujeres, y evidenciar las violencias sistemáticas sufridas por mujeres y niñas. Esto potenció el accionar de la CCMC como colectivo feminista a nivel territorial.

Profundizando los resultados obtenidos por la AMC, como instrumento de política pública, en la administración en la que fue elaborada y aprobada fue el elemento central que permitió una interacción cuantificada por el número de entradas (11) y salidas (24) a la sociedad civil representada por la CCMC, AUCC y el GADM Cotacachi, es decir, facilitó el diálogo constructivo e interactivo en pos de la concreción de derechos humanos de las mujeres, convirtiéndose en un mecanismo efectivo de acercamiento y trabajo entre los actores políticos citados.

Además, quienes elaboraron la AMC consideran a la participación política de las personas como un derecho humano individual y colectivo sin distinción de ninguna índole, enmarcado en una acción consciente

para tomar decisiones que se enfrenta con una limitada racionalidad institucional y poca mirada de contexto, factores funcionales al capitalismo. De ahí que explícitamente se considera al territorio como un espacio vivo caracterizado por la confluencia de fuerza y poder, que se halla en constante tensión y disputa, donde el sistema de participación reconoce a todos los actores y agentes sociales, propiciando la interacción con los colectivos sociales, lo cual fue conseguido según los resultados de la red de política pública que presenta la AMC.

También se observa un nivel de intermediación de 13,52 puntos, operando como una herramienta técnico-política orientada hacia la exigibilidad de derechos humanos; sin embargo, esto no necesariamente significa que su existencia sea suficiente para lograr cambios en la vida de las personas, en particular de los grupos poblacionales a quienes debe responderse, los cuales están específicamente mencionados en la AMC.

Tabla 2. Tejido social y políticas públicas con enfoque de género, 2014-2019

Etiqueta	Nombre	Grado de entrada	Grado de salida	Grado	Centralidad	Intermediación
CCMC	Coordinación Cantonal de Mujeres de Cotacachi	19	24	43	1,00	52,73
GADM	Municipio de Cotacachi	20	23	43	1,04	52,63
AUCC	Asamblea de Unidad Cantonal Cotacachi	18	24	42	1,00	55,03
CMIM	Coordinadora de Mujeres Intag Manduriacus	19	18	37	1,25	49,46
CCMU	Comité Central de Mujeres UNORCAC	18	17	35	1,29	18,46
AMC	Agenda Mujeres Cotacachi	11	24	35	1,00	13,52

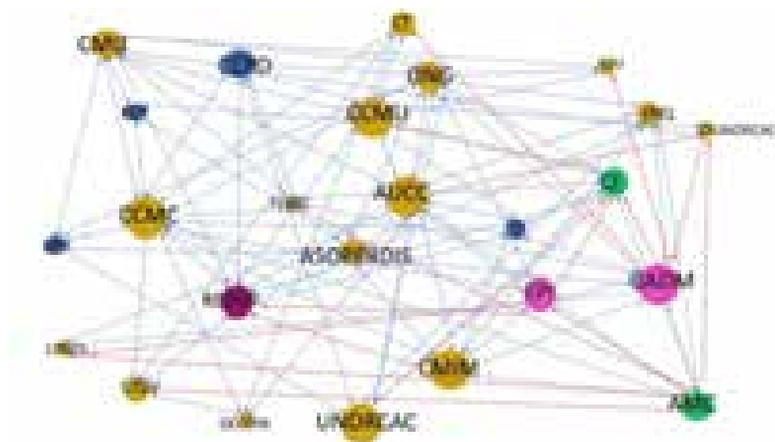
Etiqueta	Nombre	Grado de entrada	Grado de salida	Grado	Centralidad	Intermediación
CMU	Coordinadora de Mujeres Urbanas	16	17	33	1,29	14,80
ASOPERDIS	Asociación de Personas con Discapacidad	9	17	26	1,29	3,74
CCPD	Consejo Cantonal de Protección Derechos	12	14	26	1,42	4,08
UNORCAC	Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas Cotacachi	12	12	24	1,50	7,09
ONG	Cooperación Internacional	14	9	23	1,63	3,83
GPI	Gobierno Provincial de Imbabura	12	11	23	1,54	6,13
REDVP	RedVip Provincial	12	9	21	1,63	1,48
CJ	Consejo de Judicatura	11	9	20	1,63	1,66
CCP	Consejo Cantonal de Planificación	10	10	20	1,58	2,31
CPP	Consejo de Participación Popular	10	10	20	1,58	1,76
CC	Consejos Consultivos	10	9	19	1,63	1,16
CTGV	Corporación Talleres Gran Valle	9	6	15	1,75	3,63
VNQ	Vivas Nos Queremos	6	8	14	1,67	0,44
CT	Consortio Toisan	9	3	12	1,88	1,06
CJUNOR-CAC	Coordinadora de Jóvenes UNORCAC	6	4	10	1,83	0,00

Etiqueta	Nombre	Grado de entrada	Grado de salida	Grado	Centralidad	Intermediación
DECOIN	Defensa Conservación Medio Ambiente	6	3	9	2,13	0,00
CPGOL	Comité Promejoras Golondrinas	5	4	9	1,83	0,00
FEBAC	Federación de Barrios Cotacachi	8	0	8	0,00	0,00
CJU	Coordinadora de Jóvenes Urbanos	5	2	7	1,92	0,00

Fuente y elaboración propias.

A continuación, se tiene la representación gráfica de los actores y las relaciones que en el período 2014–2019 han sido parte de la estructura de la red que gestiona las políticas públicas con enfoque de género en Cotacachi.

Figura 2. Red del tejido social vinculada a políticas públicas con enfoque de género, 2014-2019



Fuente y elaboración propias.

Por lo que se refiere al período 2019-2020, en la tabla 3 y figura 3 se puede observar que la CCMC, junto a su organización paraguas, con 1,04 puntos, sigue siendo el actor social central que encabeza las gestiones para la promoción e implementación de políticas de igualdad de género. No obstante, en lo concerniente a la intermediación, se evidencia una separación sustancial del GADM que alcanza 35,7 puntos, siendo desigual su participación. Se infiere que esta situación se debe a que el GADM está diseñando un nuevo sistema de participación cantonal que no involucra a la CCMC, o sea, ya no es parte del CPP, Cumbre Cantonal, CCP, CCPD y los consejos intersectoriales cantonales.

A partir de ello es notoria la falta de intermediación de la CCMC, de sus filiales y de las organizaciones que conforman el tejido social local, surgiendo una polarización y escasa participación de las organizaciones en la exigibilidad de derechos contenidos en la Agenda de Mujeres e Igualdad de Género, que a pesar de tener 15,06 puntos de intermediación por sí misma, refleja una brecha respecto al nivel de intermediación de 69,21 puntos con el GADM Cotacachi, cifra considerablemente mayor a la alcanzada en el período anterior que es de 39,11 puntos. Este fenómeno no sucede en relación con la CCMC, con quienes la distancia en el nivel de intermediación está entre 39,21 y 33,51 puntos.

De la misma manera, la AMC tiene una variación de 0,4 puntos en el nivel de centralidad, aunque es el único instrumento de política pública en la materia el cual no ha sido actualizado ni reformulado. No obstante, el nivel de entradas y salidas no presenta cambios significativos.

En definitiva, se evidencia que en cuanto a las variables valoradas, grado de entrada, grado de salida, centralidad e intermediación, la AMC experimenta cambios sustanciales asociados al cambio de administración municipal.

Tabla 3. Tejido social y políticas públicas con enfoque de género, 2019-2020

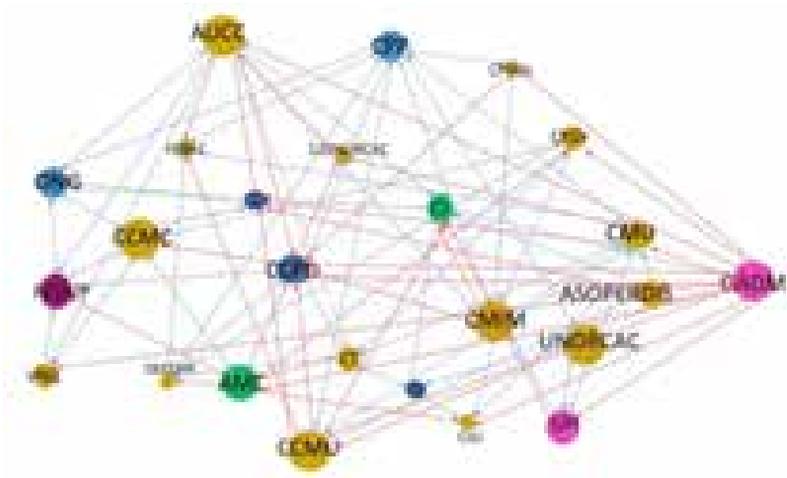
<b>Etiqueta</b>	<b>Nombre</b>	<b>Grado de entrada</b>	<b>Grado de salida</b>	<b>Grado</b>	<b>Centralidad</b>	<b>Intermediación</b>
GADM	Municipio de Cotacachi	19	22	41	1,08	84,27
CCMC	Coordinación Cantonal de Mujeres de Cotacachi	17	23	40	1,04	48,57
AUCC	Asamblea Unidad Cantonal Cotacachi	16	23	39	1,04	51,35
CMIM	Coordinadora Mujeres Intag Manduriacus	17	17	34	1,29	46,01
AMC	Agenda Mujeres Cotacachi	11	23	34	1,04	15,06
CCMU	Comité Central de Mujeres UNORCAC	16	16	32	1,33	16,59
CMU	Coordinadora de Mujeres Urbanas	14	16	30	1,33	12,60
ASOPERDIS	Asociación Personas con Discapacidad	8	16	24	1,33	2,80
CCPD	Consejo Cantonal Protección de Derechos	11	13	24	1,46	8,38
GPI	Gobierno Provincial de Imbabura	12	11	23	1,54	11,28
UNORCAC	Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas Cotacachi	10	12	22	1,50	8,73
REDVP	Red Vip Provincial	12	9	21	1,63	4,47

<b>Etiqueta</b>	<b>Nombre</b>	<b>Grado de entrada</b>	<b>Grado de salida</b>	<b>Grado</b>	<b>Centralidad</b>	<b>Intermediación</b>
CJ	Consejo Judicatura	11	9	20	1,63	4,65
CPP	Consejo de Participación Popular	10	10	20	1,58	2,40
ONG	Cooperación Internacional	12	7	19	1,75	3,08
CTGV	Corporación Talleres Gran Valle	9	6	15	1,79	3,78
VNQ	Vivas Nos Queremos	6	8	14	1,67	0,51
CT	Consortio Toisan	9	3	12	1,92	1,11
CCP	Consejo Cantonal de Planificación	10	2	12	1,96	0,23
CJUNORCAC	Coordinadora de Jóvenes UNORCAC	6	4	10	1,83	0,00
DECOIN	Defensa Conservación Medio Ambiente	6	3	9	2,17	0,00
CPGOL	Comité Promejoras Golondrinas	5	4	9	1,83	0,00
FEBAC	Federación de Barrios Cotacachi	7	0	7	0,00	0,00
CJU	Coordinadora Jóvenes Urbanos	5	2	7	1,92	0,00
CC	Consejos Consultivos	3	3	6	1,92	0,13

Fuente y elaboración propias.

En la siguiente figura, se observan los actores y las relaciones que en el período 2019-2020 han sido parte de la estructura de la red que gestiona las políticas públicas con enfoque de género en Cotacachi.

Figura 3. Red del tejido social vinculada a políticas públicas con enfoque de género, 2019-2020



Fuente y elaboración propias.

En consonancia con lo indicado en la metodología, para validar y profundizar el análisis de la red de política pública se realizaron diez entrevistas semiestructuradas a actores clave vinculados directamente con este estudio, y que son parte de los veinticinco actores institucionales señalados, cuyas respuestas permitieron comprender el entramado de instituciones formales y no formales que interactúan en Cotacachi; de igual modo, entender las estructuras de poder y las acciones sociales vinculadas al tratamiento de las desigualdades entre hombres y mujeres, de donde resulta que desde 1996 la CCMC ha avizorado las diferencias y desigualdades existentes entre hombres y mujeres respecto a la participación política, situando este problema como núcleo de preocupación ligado a la exigibilidad de sus derechos humanos.

La CCMC se considera sujeto de derechos, mas no beneficiaria de políticas, porque conocen sus derechos y tienen un fuerte posicionamiento en la sociedad. Esto ha sido posible gracias a dos factores estrechamente vinculados: oferta de empoderamiento liderada por la AUCC y la cooperación internacional, y demanda ciudadana latente. Además, porque a diferencia de visiones estatistas, ven como un fenómeno social la cuestión de la exigibilidad de los derechos, afirmando

los postulados de Pisarello respecto a la importancia de «no concebir a los derechos como simples derechos a prestaciones estatales sino como auténticos derechos de participación en la prestación de dichas prestaciones».<sup>96</sup>

En concordancia con lo expuesto en el primer capítulo respecto a la esencia de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, la CCMC cree que la exigibilidad de sus derechos debe realizarse mediante su participación en todo el ciclo de las políticas públicas, es decir, ven en aquellas la posibilidad de tener respuestas a sus problemas sociales.<sup>97</sup> Para ello han identificado problemas de carácter público y elaborado una agenda política.<sup>98</sup> Cada una de las coordinadoras ha definido internamente, de acuerdo con el contexto en el que se desenvuelven, las temáticas movilizadoras de su trabajo, así se ha priorizado los siguientes ejes de acción: en la zona andina, la conservación de semillas, la medicina ancestral y soberanía alimentaria; en la zona urbana, la generación de alternativas económicas, y en Intag, la lucha antiminera. Finalmente, como temática aglutinadora y transversal de todas las coordinadoras consta la violencia de género, la participación y los derechos de las mujeres.

Luego, en las asambleas anuales realizadas por la AUCC, se ha conseguido que sus demandas sean resoluciones<sup>99</sup> por contar con el apoyo de las demás organizaciones sectoriales y territoriales del cantón. En pocas palabras, han incidido en que otros sectores visibilicen, acojan y se sumen a sus peticiones, para enseguida acudir ante las autoridades y posicionar sus preocupaciones legítimas como solicitudes que requieren atención política. Queda claro que el modelo practicado por la CCMC para inscribir sus demandas en la agenda política es el de movilización interna y hacia afuera.<sup>100</sup>

---

96 Pisarello, «Los derechos sociales y sus garantías», 34.

97 Joan Subirats et al., *Análisis y gestión de políticas públicas* (Barcelona: Editorial Ariel, 2008), 33.

98 André-Noel Roth, *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación* (Bogotá: Ediciones Aurora, 2014), 57.

99 Las resoluciones son demandas ciudadanas que por normativa deben ser acogidas por el GADM para su ejecución.

100 Jonathan Murcia y James Granada, «Acción colectiva en la formación de agendas de la política pública de desplazamiento forzado en Medellín», *Estudios Políticos*, n.º 47 (2015): 151-70, doi:10.17533/udea.espo.n47a09.

Uno de los mayores referentes cantonales de la CCMC es, sin duda, la construcción de la AMC, que nació de la inquietud respecto a la violencia de género, lo cual animó a la organización femenina a hacer su propia Agenda, que a su vez alentó la elaboración de la Agenda Social Cantonal; es decir, se ha escalado en la política desde un nivel particular zonal, de un tema específico, hacia un nivel cantonal más amplio e integrador, donde se refleja el interés y participación de las mujeres de los distintos territorios.

Como se ha manifestado, la Agenda nace de la iniciativa de la CCMC y, una vez dispuesto de apoyo técnico y financiero proveniente de organizaciones no gubernamentales y del GADM Cotacachi 2014-2019, se buscó la articulación a la Agenda Nacional, prueba de aquello es que tiene los mismos ejes de la Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017, con la diferencia de que los ejes denominados *reproducción y sostenibilidad de la vida y producción y empleo* fueron fusionados en uno solo: *economía y trabajo*.

Seguendo a Raquel Guzmán Ordaz y María Luisa Jiménez Rodrigo, referidas en el primer capítulo, esto ha sido posible gracias al ejercicio de su capacidad organizativa y de agencia, lo cual les ha permitido participar y negociar su inclusión en los ámbitos de decisión de la política pública, «[e]s decir, tienen plena conciencia de sus derechos y de las obligaciones para demandar al Estado. Y allí es donde el enfoque de derechos despliega enormes potencialidades para su inclusión en el ámbito de la política pública».<sup>101</sup>

No obstante, a pesar de estar clara la capacidad de agencia y organizativa de la CCMC, se indica que el triple rol que cumplen sus integrantes: madres, mujeres, militantes, sumado a la falta de recursos económicos (dependen de proyectos productivos) y la compleja conexión de las voceras zonales con sus bases por la amplitud y dispersión cantonal, limitan su quehacer inherente al seguimiento de la Agenda y los proyectos derivados de aquella. Según se afirma, «[n]os falta tiempo, deberíamos tener un equipo técnico remunerado para esto, la AUCC nos ha apoyado en esto a pesar de no tener un equipo grande

---

101 Laura Pautassi, «La articulación entre políticas públicas y derechos: Vínculos difusos», en *Políticas públicas para un estado social de derechos: El paradigma de los derechos universales*, coord. Ximena Erazo (Madrid: LOM, 2007), 2: 93.

[...] Quizás el mismo GADM debe dar seguimiento, pero a veces se pierden, ellos deben ayudar a fortalecer el tejido social». <sup>102</sup> Otra integrante de la CCMC asevera: «Además, el tema partidista define otras cosas. Ejemplo, el nuevo alcalde quiere la gobernabilidad, aquí está la cuerda floja de la CCMC, quizás por el corazoncito no se pelea y se da pie atrás. A nombre de la gobernabilidad se puede perder espacios». <sup>103</sup>

Dicho lo anterior, la CCMC siente que su quehacer en materia de políticas públicas de igualdad de género no ha sido institucionalizada «porque depende de la autoridad de turno [...] nosotras no tenemos agendas ocultas, sí pretensiones de días mejores, pero la voluntad y el querer no es suficiente, las decisiones son con votos y lamentablemente nos hemos descuidado en trabajar por tener nuestras propias representantes, esa es nuestra falla». <sup>104</sup> O sea, en palabras de Roth, no cuenta con el «reconocimiento de la necesidad de una intervención pública (o política) que se traduce generalmente en leyes y reglamentos. Esta institucionalización se realiza a través de un proceso que tiende a legitimar tanto la formulación dada al problema como a sus portavoces o promotores». <sup>105</sup>

En este punto es importante mencionar que «para lograr la institucionalización de un problema social, se requiere de la institucionalidad que se configura por la interacción de tres elementos: 1. Ideología que sustenta y justifica un cuerpo normativo, 2. Sistema normativo, y 3. Estructura que se genera para aplicar el sistema normativo», <sup>106</sup> los cuales en conjunto deben propender a la garantía de los derechos humanos, como lo sostuvo Norberto Bobbio cuando consideraba que «la importancia de los derechos no está en la fundamentación sino en su garantía: el problema de fondo relativo a los derechos del hombre es hoy no tanto el de justificarlos, como el de protegerlos. Es un problema no filosófico, sino político». <sup>107</sup>

---

102 Participante 10.

103 Participante 3.

104 Participante 6.

105 Roth, *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*, 59.

106 Ramiro Ávila Santamaría, «Retos de una nueva institucionalidad estatal para la protección de los derechos humanos», *Aportes Andinos*, n.º 23 (2008): 1, <http://hdl.handle.net/10644/1033>.

107 Norberto Bobbio, *El problema de la guerra y las vías de la paz* (Barcelona: Gedisa Editorial, 2000), 128.

## RESULTADOS ALCANZADOS SEGÚN LAS ETAPAS DEL CICLO DE LA AGENDA

A continuación se examinan los resultados de la Agenda en cuanto a la participación política de las mujeres en la identificación del problema y puesta en agenda, formulación de la política e implementación, mas no en el monitoreo y evaluación ya que no se ha llevado a cabo por iniciativa de la sociedad civil y tampoco del GADM.

Para cumplir este propósito, se acude a lo expresado por el SIDH, que al describir el ciclo de la política pública sugiere que se consideren cuatro etapas interrelacionadas en las que el principio de participación política es imperante y debe ser estrictamente incorporado y valorado. Estas etapas son la construcción de la agenda, el diseño, la implementación y el monitoreo y evaluación. Ellas «deben incorporar las experiencias, perspectivas y puntos de vista de las personas y grupos que son titulares de los derechos que se busca salvaguardar».<sup>108</sup> En suma, se promueve la construcción de políticas públicas desde abajo, donde los sujetos de derechos sean protagonistas de las decisiones públicas para resolver las inequidades que los aquejan.

Sin embargo, los resultados que se muestran a continuación indican que la débil institucionalidad local y nacional expresada a través de un enfoque tecnócrata limita el desarrollo continuo y exitoso de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. A pesar de contemplar en un período las especificidades locales e incluir el lenguaje y lógicas de la sociedad civil en la deliberación de lo público, no se logra mantener un manejo propio de las políticas públicas retornando a razonamientos homogéneos previstos desde instancias nacionales.

### **Participación política de las mujeres**

Merece especial atención la participación política de las mujeres en la exigibilidad de sus derechos, principio mandatorio para la elaboración de instrumentos de política pública, como es el caso de la Agenda de Mujeres e Igualdad de Género. Esto, en atención a la Declaración de Quito que, como se citó en el capítulo primero, enfatiza a la acción colectiva como medio de transformación estructural, necesaria para la exigibilidad y goce pleno de los derechos humanos.

---

108 CIDH, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, 23.

Todas las personas entrevistadas ven a la participación política de las mujeres como un derecho para la toma de decisiones en búsqueda del bienestar común de toda la población, que no es nuevo porque inicia en las bases comunitarias en actividades como las mingas y reuniones, necesarias y colectivas, a fin de alcanzar objetivos comunes. Es una forma de exigir los derechos, equilibrar los poderes en la sociedad, fortalecer procesos legítimos históricos y propiciar una convivencia armónica y equitativa, que debe ser ejercida más allá de la legalidad, contrarcorriente a criterios encasillados en la ley.

Estos criterios son los que Ramiro Ávila y Christian Courtis denominan *vías de acción directa de defensa* o *reclamo de un derecho en ámbitos no institucionales* (garantías sociales), lo cual no expresa que los movimientos sociales, como la CCMC, operen contra las instituciones o contra la legalidad. Es más, muchas formas de participación orientadas a la tutela de derechos sociales cuentan con respaldo de la constitución o de la legislación vigente.<sup>109</sup>

Además, se recalca que las personas entrevistadas coinciden en la necesidad de vincular la participación política de las mujeres con su incursión en cargos de votación popular porque es donde realmente se pueden tomar decisiones: «[l]a participación política debe desembocar en política partidista que permite tomar decisiones y plasmar los objetivos de las bases. Pero esto es inusual en Ecuador».<sup>110</sup> En esa línea, se señala que «[n]ecesariamente la participación debe estar vinculada al tema partidista porque es donde se hacen las políticas públicas. Las mujeres debemos luchar para que una mujer de las organizaciones esté en los espacios de toma de decisión, nosotras desde las bases construimos, pero donde se ejerce realmente es dentro del GADM».<sup>111</sup>

También se concuerda en que la participación política de las mujeres se debe a la existencia de un sistema de participación ciudadana local, es decir, se reconoce que la AUCC es la instancia de la sociedad civil que propicia la participación en asuntos de índole público, lo cual marca un hito en la historia y cultura local respecto a la intervención de las

109 Pisarello, «Los derechos sociales y sus garantías», 49.

110 Participante 4.

111 Participante 6.

personas, con énfasis en la femenina, en temas relacionados a sus vidas y la colectividad en general.

Lo que nos ha permitido inmiscuirnos a las mujeres en políticas públicas es la participación ciudadana y eso es innegable. Desde 1996 participamos de manera individual durante las cinco primeras asambleas cantonales, luego decidimos organizarnos y participar así, donde presentamos resoluciones en temas de género. Logramos que exista la primera Comisión de la Mujer y la Familia que tuvo el rango de especial y luego el de permanente. Es decir, el trabajo viene desde antes de la CCMC, la cual es una fuerza porque aglutina a todas las coordinadoras y permite relacionarnos mejor con el GADM; especialmente esto se dio entre 2015-2018 que se hizo la Agenda.<sup>112</sup>

Localmente aún se identifican diferencias entre la participación política de mujeres respecto a la participación política de hombres, que tienen sus raíces en el patriarcado y la división sexual del trabajo, razones por las cuales las mujeres tienen que sacrificarse y triplicar sus jornadas. Mas no se trata solo de tiempo, que es fundamental, sino también de patrones machistas que las someten: «[l]as mesas de negociación conllevan reuniones a altas horas de la noche; si no vas, eres aguafiesta. Dicen: “el marido no le deja”».<sup>113</sup>

Avanzando en este razonamiento, llama la atención que todas las personas entrevistadas convienen en que las mujeres «ponen la parte humana, emocional y velan por la familia» en la elaboración de políticas públicas; por el contrario, los hombres no ven estos asuntos. Esto se corrobora con la mayoritaria participación de mujeres en la elaboración de la AMC, que tuvo el 15 % de participación masculina.

Complementario a esto, para comprender mejor los factores que inciden negativamente en la participación política de las mujeres, se reconocen como limitantes los asuntos económicos; la falta de colaboración del compañero/esposo, pues «no les mandan»;<sup>114</sup> la educación de las compañeras; la sobrecarga de trabajo, y temas culturales expresados mayoritariamente en la zona rural, donde aún se cree que debe participar el hombre, y si va la mujer, debe decir lo que quiere el hombre,

---

112 Participante 6.

113 Participante 3.

114 Participante 2.

y se considera que si acuden las mujeres «van a pasar el tiempo».<sup>115</sup> En suma, todo esto se vincula con lo que Facio denomina *realidad naturalizada* que, conforme se indicó en el primer capítulo, responde al orden patriarcal imperante en nuestras sociedades.

Respecto a la toma de decisiones, la participación femenina es colectiva, es decir, «las decisiones que se toman son previamente consultadas a las bases. No son de carácter individual»,<sup>116</sup> de donde se infiere que la participación política de las mujeres tiene una base organizativa que supera lo estrictamente social.

Finalmente, sobre la autonomía de las mujeres se puede entender que va de la mano con la toma de decisiones y voluntad política; es nuevamente el espacio organizativo el mecanismo para alcanzar niveles superiores de incidencia y poder vencer de a poco los códigos patriarcales, a partir del empoderamiento de las mujeres.

En definitiva, el derecho a la participación política de las mujeres ha sido promovido por el sistema de participación cantonal, mas no por el GADM Cotacachi, cuyas acciones dependen de la voluntad de las autoridades de turno, es decir, no se tiene una política municipal instaurada que vele por el cumplimiento de las obligaciones estatales inherentes a la garantía y promoción de medidas que garanticen el efectivo goce del derecho en cuestión. En este sentido, aún se debe trabajar en la creación de condiciones sociales, económicas y políticas que posibiliten la participación progresiva y permanente de las mujeres en la gestión de políticas públicas. En particular, se observa la persistencia de estereotipos y actitudes patriarcales que obstaculizan la participación de las mujeres.

### **Construcción de la Agenda**

En la identificación del problema y puesta en agenda se cumplió con los principios de igualdad y no discriminación, dignidad, solidaridad y participación, ya que esta Agenda oficializa un proceso construido con la colaboración de diversos grupos de manera legítima desde 1996, basado en «extender prácticas ancestrales de gestión comunitaria y de participación presentes en las zonas rurales indígenas y campesinas de

---

115 Participante 9.

116 Participante 5.

las zonas andina e Intag»,<sup>117</sup> proceso que poco a poco fue transformándose y adecuándose a la realidad social y propiciando la participación de los grupos afectados. Por consiguiente, se sostiene que esta política pública tiene algunos elementos trascendentales que trastocan las estructuras de poder y espacios de decisión política, desde la mirada de los sujetos de derechos.

La CCMC, desde su creación en 2002, se ha concentrado en problematizar y publicar las desigualdades estructurales que aquejan a la sociedad en su conjunto, en mayor medida a las mujeres, para lo cual calificó un problema social como problema público considerando los postulados de Garraud, es decir, asumió el liderazgo de la demanda de derechos humanos, desarrolló un debate público y avizó un conflicto entre la sociedad civil y las autoridades públicas en cuanto a la generación de políticas con enfoque de derechos.<sup>118</sup>

Así también, la CCMC ha establecido una forma horizontal y dialógica para tomar decisiones referentes a los mecanismos y vías para enfrentar esta realidad, sabiendo que su fortaleza es la organización porque permite validar sus propuestas.

Cuando se participa en espacios organizativos hay preparación, propuesta, evaluación y retroalimentación. Cuando participan a título personal parecería que tienen la verdad, pero no es así porque no hay otras ideas que permitan subir a un nivel superior. Los derechos humanos de las mujeres también son individuales, pero si no se avanza a lo organizativo, se pierde la posibilidad de construir propuestas debatidas y consensuadas. Es decir, la incidencia es mayor cuando se está vinculado a procesos organizativos. Esto no solo para incidir en números sino en los códigos patriarcales.<sup>119</sup>

A la par, la CCMC ha promovido sistemáticamente el tratamiento transdisciplinar y multinivel de sus demandas, incidiendo en los demás actores sociales. Para esto, su quehacer se ha centrado en el esclarecimiento de objetivos, metas, y alternativas de solución mediante su participación activa en todos los espacios públicos, sabiendo a plenitud que

---

117 Ecuador GADM Santa Ana de Cotacachi, *Ordenanza del Sistema de Participación del cantón Santa Ana de Cotacachi*.

118 Philippe Garraud, «Politiques nationales: élaboration de l'agenda», *L'Année Sociologique* 40 (1990): 20.

119 Participante 9.

la sinergia y visión compartida del GADM y la organización de la sociedad civil viabilizan efectivamente el proceso de las políticas públicas.

En esta línea, la CCMC realiza una diferencia en el tipo de Estado al que ha tenido que presentar sus propuestas. Por un lado, en la administración 2014-2019 revela que fue posible el diálogo, pues «se tenía apertura para hablar, hacer cambios, construir políticas públicas, por eso se aprobó la Ordenanza que contiene nuestra Agenda. Se notaba que nuestras opiniones eran acogidas, por eso ahora decimos que acertadamente hicimos la Agenda en ese tiempo»,<sup>120</sup> lo que reforzó la democracia participativa cantonal. Mientras que la administración 2019-2023 es catalogada como «autoritaria porque impulsa un nuevo sistema de participación que trastoca la forma participativa basada en la comunicación para gestionar políticas públicas. Sentimos que ahora no nos escuchan, no les importamos; luchamos tanto por tener voz y ahora nos volvieron a quitar».<sup>121</sup>

Lo dicho hasta aquí supone que se ha gestado un proceso de lucha entre grupos de poder, marcado por tensiones y disputas alrededor de la clase de Estado y las relaciones sociales mantenidas con él. Es así que las estrategias de acción de la CCMC y las decisiones gubernamentales difieren en gran medida en las administraciones citadas. En el primer caso se indica que el pilar para el ejercicio de los derechos se da mediante la democracia participativa articulada plenamente a la gobernanza de los asuntos públicos. En el segundo se prioriza la gobernabilidad como eje central de la producción de políticas públicas. Este debate pone sobre la mesa la discusión sobre la legitimidad, la legalidad, la eficacia y la continuidad de las políticas públicas e incide directamente en las interacciones entre los actores sociales que constantemente comparan su nivel de intervención en todo el ciclo de las políticas públicas como medio para materializar sus aspiraciones.

Todo esto parece confirmar que la gobernanza referida a «un cambio del proceso / modo / patrón de gobierno, [es] bien entendido y formulado como el paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados

---

120 Participante 10.

121 Participante 5.

y de las redes sociales». <sup>122</sup> Al ser un concepto que hace hincapié en la pérdida de centralidad de un gobierno en la forma de gobernar para propiciar una nueva relación con la sociedad, caracterizada por la no jerarquización, coordinación, prácticas de intercambio de manera horizontal y, sobre todo, respeto a su sistema de participación, es el ambiente que posibilita la construcción de políticas públicas desde abajo.

Desplazando el concepto de gobernabilidad encasillado en «la afirmación de que la sociedad no posee el nivel requerido, las capacidades de auto-organización, autogobierno, autorregulación y autoproducción, afirmación que corresponde al supuesto arraigado de que la sociedad es considerada solo problema, una realidad que es en sí misma ingobernable», <sup>123</sup> esta pone límites a la interacción sociopolítica y fomenta la dominación del gobierno, donde la participación no tiene cabida; por tanto, no es vinculada a debates amplios para la toma de decisiones públicas.

Retomando el fin de la Agenda, esta fue construida para demandar el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres, agrupados en las siguientes temáticas: economía y trabajo; no violencia; educación; salud; deporte; recreación y ocio; cultura y comunicación; ambiente y tierra, y poder y organizaciones. Aunque es preciso señalar que no se identifican expresamente los derechos que devienen de estas temáticas.

Respecto a la correlación de fuerzas para lograr acuerdos sobre los ejes indicados, conforme se evidencia en los resultados de redes de política pública expuestos en las tablas 2 y 3, la CCMC junto a la AUCC son las organizaciones locales que lideran una coalición de actores institucionales y extrainstitucionales, en favor de los derechos de las mujeres e igualdad de género. Esto facilitó su convocatoria a un trabajo colaborativo, mesas de diálogo y concertación de los objetivos, políticas, lineamientos y estrategias, espacios democráticos en que se puso de manifiesto la capacidad y creatividad para planificar acciones, promover la participación y contar con voz de las mujeres.

Es interesante conocer que en las entrevistas se habla de *pacto* como un símil de objetivos, porque se enfatiza la construcción participativa

---

122 Luis Aguilar Villanueva, *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar* (Ciudad de México: Friedrich Naumann Stiftung Für die Freiheit, 2010), 30.

123 *Ibíd.*, 24-5.

y consensuada de estos últimos. Puntualmente, cuando se mencionan las estrategias se observa que se colocan los actores institucionales y extrainstitucionales en calidad de responsables de la ejecución, sin presentar ninguna jerarquización, sino como un cuerpo articulado, lo cual denota «una nueva forma de pensar acerca de los límites y capacidades de las estructuras estatales y, en particular, sobre las relaciones Estado-sociedad». <sup>124</sup> Esta posición sigue el postulado seleccionado de Meny y Thoening respecto al rol estatal sobre políticas públicas.

En suma, la construcción de la AMC constituye un hito primordial en la demanda de intervención estatal orientada al cierre de brechas de género a nivel cantonal y nacional, esto con el propósito de alcanzar la igualdad formal y sustantiva que prohíba todo tipo de discriminación hacia las mujeres. Como se ha visto, la problematización y publicación de la situación de las mujeres ha sido liderada por la CCMC, la cual ha reivindicado la condición de sujetos de derechos de las mujeres y ha lidiado con diferentes estilos de gobernar, llegando en un momento a ser parte de una estructura horizontal que luego cambió, provocando desconcierto en su forma de relacionamiento con el GADM Cotacachi, ante lo cual hay resistencia expresada en la continuidad de su agenda política de forma unilateral, es decir, sin el apoyo gubernamental.

### **Formulación de la política**

El diseño de las políticas públicas son un esfuerzo por desarrollar sistemáticamente políticas eficientes y efectivas mediante la aplicación de conocimiento acerca de los medios de las políticas ganado mediante la experiencia, y la razón, al desarrollo y la aplicación de cursos de acción que tengan altas probabilidades de éxito en el logro de sus metas o aspiraciones dentro de contextos específicos de política. <sup>125</sup>

En esta línea, en lo concerniente a las responsabilidades estatales, la AMC reconoce, expresa y se ampara en la voluntad política de acoger lo consagrado en la Constitución de la República del Ecuador y

---

124 Antonio Natera, «La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular», documento de trabajo, Universidad Carlos III de Madrid, 2004, 3, <http://hdl.handle.net/10016/590>.

125 Michael Howlett, *Designing Public Policies: Principles and Instruments* (Oxon: Routledge, 2011), 22.

en estándares nacionales e internacionales asociados a los derechos de las mujeres. Se hace una mención clara y precisa del enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad, este último relacionado a los grupos indígenas y afrodescendientes; es decir, se basa en dualismos opuestos mas no en otras categorías como movilidad humana, generacionalidad y capacidades.

Puntualmente la CCMC expresa que en todas sus luchas está presente la práctica del enfoque intercultural, que es visto como

una herramienta de empoderamiento, permitiendo que, a través de encuentros y desencuentros entre mujeres indígenas, mestizas y afrodescendientes, sigamos construyendo empatía, donde aprendemos cada día del dolor y la frustración de muchas, pero también de la alegría, fuerza y coraje de otras, construyendo juntas formas de acompañarnos y educarnos para la vida.<sup>126</sup>

De este modo, se considera que la interculturalidad ha posibilitado el encuentro de las tres coordinadoras zonales, siendo una de sus riquezas. Es decir, se entiende que «la interculturalidad es un proceso construido desde la gente»,<sup>127</sup> que a partir de ópticas plurales convoca al reconocimiento de diferentes pueblos y culturas que, como en el caso de Cotacachi, coexisten, conviven y se desarrollan en un mismo territorio, y propende a la conjunción de ideas y trabajo colectivo. Sin embargo, desde sus lógicas, las demandas de las mujeres son comunes, por tanto, sus apuestas políticas se presentan de manera general.

Por otro lado, se expresa que la desigualdad es un problema estructural que produce brechas entre las personas en cuanto a dimensiones sociales y económicas que afectan a las mujeres, lo que amerita un análisis interseccional para resaltar las opresiones múltiples y simultáneas de este grupo poblacional. Ahora bien, en el anexo 1 se evidencia que, según las competencias y funciones de los GAD cantonales, para el enfoque de género, la Agenda en estudio plantea políticas y estrategias distribuidas en los ocho ejes en los que se divide. A partir de aquello, se

---

126 Participante 6.

127 Catherine Walsh, «Interculturalidad crítica y educación intercultural», en *Construyendo interculturalidad crítica*, ed. Jorge Viaña, Luis Tapia y Catherine Walsh (La Paz: Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello, 2009), 75-96.

tiene ocho acciones concretas materializadas en ordenanzas, estudios y proyectos, construidos con la participación de la CCMC, instrumentos de política pública que se orientan a cubrir necesidades estratégicas de mujeres y hombres en la sociedad, es decir, se relacionan con los intereses estratégicos de género que valoran no solo la condición sentida en determinada área de las mujeres, sino su posición respecto a los hombres en esferas sociales, políticas y económicas. Esto implica una apuesta por el cambio de las relaciones de poder entre las personas tendientes a lograr la no sumisión, sometimiento y obediencia de las mujeres.

Estas ordenanzas, estudios y proyectos fueron realizados tomando en cuenta componentes normativos, culturales, institucionales y simbólicos, así como también contemplan medidas de tratamiento diferenciado para alcanzar la igualdad sustancial entre las personas, como, por ejemplo, la fijación de acciones afirmativas favorables para las mujeres diversas de Cotacachi. En suma, el quehacer de la CCMC busca trascender y ubicarse en el largo plazo, sin descuidar su participación en la resolución de necesidades que surgen cotidianamente según sus roles y situaciones propias ligadas a los contextos en los que se desarrollan.

En adicional y siguiendo la misma línea estratégica, como consecuencia del trabajo de la AMC se generó el interés por construir la Agenda Social para la Igualdad con Enfoque de Derechos Humanos del cantón Cotacachi, proceso que fue liderado por la Asamblea de Unidad Cantonal y tuvo el apoyo del GADM y la cooperación internacional.

Por otro lado, en cuanto al presupuesto, se entiende (no está escrito) que la Agenda<sup>128</sup> se financiará a través del GADM Cotacachi con una parte de la asignación del 3 % al 5 % del monto total anual del presupuesto participativo municipal que recibe la AUCC,<sup>129</sup> así como también por otras fuentes de financiamiento gestionadas de manera directa. Con lo cual se evidencia que no tiene un claro enfoque de derechos porque no se fija un rango y porcentaje, o sea, está a discrecionalidad de las autoridades de turno y los funcionarios públicos quienes, por no contar con una formación en derechos humanos, asignan un monto arbitrariamente, sin la celeridad demandada, e incumplen el mandato

---

128 Participante 3.

129 Ecuador GADM Santa Ana de Cotacachi, *Ordenanza del Sistema de Participación del cantón Santa Ana de Cotacachi*, art. 9.

bajo el cual se debe entregar el máximo de recursos que se tiene. Además, en el GADM no se tiene un clasificador orientador de gasto con enfoque de derechos humanos, género y diversidades, lo cual ratifica que el monto está condicionado por factores políticos.

En lo concerniente a los criterios 4 A, definidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, los ocho resultados citados de la AMC en su esencia no cumplen con ser asequibles y accesibles. No son asequibles porque ninguno cuenta con los recursos económicos suficientes y establecidos en su documento base; y no son enteramente accesibles puesto que a nivel territorial hay estructuras excluyentes que limitan su involucramiento y disfrute de resultados. Pero sí son aceptables en la medida en que se han elaborado en un marco de reconocimiento y valoración de las diversidades en sintonía con la realidad local y, por último, son adaptables ya que garantizan atención a las necesidades estratégicas, tal como se mencionó con antelación. A su vez, no se enuncian los mecanismos de reclamo en caso de no ser acatada, ni tampoco a la forma de evaluación.

En definitiva, la CCMC, amparada en el marco de protección de los derechos de las mujeres, con énfasis en el derecho de participación política logró, mediante la AMC, explicitar el objetivo y sujetos a los que deben destinarse los esfuerzos institucionales para eliminar brechas de desigualdad de género. Asimismo, en esta etapa del ciclo de política pública se ubicó a los actores formales y no formales que deben responder a la exigencia de derechos humanos.

### **Implementación**

En palabras de Aguilar, «para que la política sea realidad concreta y no una inteligente idea, no basta la definición más inteligente de las condiciones iniciales, si no incluye el proceso de acción que les da cuerpo, efectividad, continuidad y que remata en el efecto terminal buscado».<sup>130</sup> Es decir, los escenarios y objetivos iniciales de la política son sostenidos y materializados en función de la conexión permanente y progresiva de los fines y medios por parte de las autoridades públicas y de la sociedad civil.

---

130 Luis F. Aguilar, «Estudio introductorio», en *La implementación de las políticas*, ed. Luis Aguilar Villanueva (Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 1993), 58.

Es así que, teniendo en cuenta lo analizado en los párrafos anteriores, en el anexo 1 se observa la concreción de algunas estrategias de la AMC en Ordenanzas y Proyectos, lo cual es un paso importante que recoge las demandas colectivas, establece propuestas que viabilizan el ejercicio pleno de los derechos humanos y busca la institucionalización de políticas en favor de las mujeres.

No obstante, durante la implementación de la AMC existen contrastes en la estructura y forma de afrontar los problemas públicos que limitaron la consecución de todos los objetivos. Así se tiene que en la administración en la que fue aprobada, en primer lugar, se reconoció a las mujeres como sujetos políticos, en tal virtud se promovió su participación en los asuntos públicos. Seguidamente, se modificó el orgánico funcional para dar mayor eficiencia a la acción pública, creando una Jefatura de Grupos Prioritarios con la responsabilidad de trabajar articuladamente con el CCPD, específicamente para viabilizar sus demandas y «ponerlas en términos jurídicos con base en la normativa existente»,<sup>131</sup> asumiendo incluso institucionalmente el acompañamiento jurídico y psicológico en casos de violación de derechos humanos, y provocando una relación horizontal con la CCMC la cual, conforme se tiene en el gráfico de la red de política pública, junto al GADM fueron las instancias que mayor incidencia han tenido en la concreción de políticas públicas de igualdad de género. Es decir, se tuvo una coordinación interna y entre actores, evidenciándose sus efectos positivos en los grupos implicados en la problemática:

En el escenario 2015-2018, el GADM poseía una estructura orgánica para garantizar políticas públicas de igualdad de género, contaba con la Unidad de género Municipal a cargo de la Vicealcaldesa, tenía un departamento de Grupos prioritarios manejado por una mujer con recursos económicos equivalentes al 10 % del presupuesto Municipal como manda la ley, y una excelente articulación con el espacio de participación ciudadana que entre otras cosas ocupaban la silla vacía del Concejo municipal.<sup>132</sup>

Se creó la Jefatura de Grupos Prioritarios porque antes había proyectos, se daba apoyo técnico, económico y logístico para hacer lo que las organizaciones requerían. Si las mujeres planteaban algo y no estaba en la ley

---

131 Participante 9.

132 Participante 6.

había que estirar la ley y buscar mecanismos para cumplir lo que dicen las organizaciones.<sup>133</sup>

Además, se asignó USD 60 000 a la AUCC, en cumplimiento a lo establecido en la ordenanza que rige el sistema de participación, fondos utilizados en continuar alentando la participación organizada en varias temáticas, entre ellas las iniciativas por la CCMC alineadas a la concreción de derechos humanos. Asimismo, se incorporó en la metodología del presupuesto participativo la jefatura de hogar femenina como criterio para la asignación de recursos y como acción afirmativa, lo cual sin duda es una forma estatal de canalizar recursos orientados a mejorar la situación económica de las mujeres.

La actual administración suprimió la Jefatura de Grupos Prioritarios y se encuentra trabajando para impulsar el nuevo sistema de participación compuesto por defensorías comunitarias, base de los Consejos Consultivos Temáticos, siendo uno de esos el de género y mujeres, y por el Centro de Equidad y Justicia que servirá de enlace con la Defensoría Pública para brindar asistencia técnica en caso de vulneración de derechos humanos. Con esto se convierte el Consejo de Protección de Derechos en el órgano rector, la Junta Cantonal de Derechos, en la instancia administrativa, y el Centro de Equidad y Justicia en el brazo ejecutor. Para lo que no se tiene cercanía con la AUCC,

primero se tendrá lista la normativa para luego trabajar con la sociedad civil cuyos representantes se renovarían para la Secretaría Técnica del CCPD, o sea, se acabará la Coordinación Cantonal de Mujeres porque ya no entra en este sistema, pues se tiene la convicción que debe darse más voz a la mujer desde el territorio.<sup>134</sup>

Se debe agregar que la relación entre el gobierno y las políticas públicas presenta un contraste que incide en el estilo de gobernar de las dos administraciones, lo cual se traduce en una inestabilidad de acción y reacción de la sociedad civil en su afán por exigir sus derechos. Brevemente se indica que el régimen 2014-2019 velaba por la autonomía de la participación ciudadana, en divergencia con la actual que «quiere institucionalizar la participación ciudadana para mantener la dirección

---

133 Participante 9.

134 Participante 8.

y el control de conducción de la sociedad». <sup>135</sup> Esto en razón de que la participación no debe ser solo organizativa, sino también puede ser individual y salir directamente de cada territorio.

Este cambio ha provocado la reacción negativa por parte de la AUCC y de la CCMC, ante lo cual manifiestan que dejarán pasar esta situación porque «las autoridades son pasajeras, así se reelijan, pero las organizaciones somos permanentes y luego con fuerza retomaremos las conquistas conseguidas hasta la fecha», <sup>136</sup> teniendo por ahora coordinación interna pero nula entre actores del sistema de participación vigente.

Se resalta una distancia entre el ser y el deber, lo cual afecta significativamente la continuidad de la exigibilidad de derechos y puesta en marcha de la AMC y Ordenanza generadas por el actual sistema, es decir, las actuales autoridades otorgan mayor peso al tema legal.

No tenemos problemas con incluir la Agenda en el presupuesto de 2021. La Agenda de las Mujeres está desactualizada, hay que trabajar en su actualización. Se está construyendo el PDOT con el enfoque de derechos, ya se tiene observaciones de los Consejos Nacionales de Igualdad. El objetivo es implementar la Agenda y el enfoque de derechos, conforme al Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social; es mi intención como mujer. <sup>137</sup>

Es decir, se está ante una mirada distinta de la trayectoria y legalidad de la AMC. <sup>138</sup>

Se afirma que existe voluntad política para trabajar bajo el enfoque de derechos, sin embargo, la disputa de las definiciones causa malestar y preocupación, la deliberación pública se hace fundamental en este proceso de cambio estructural donde la información debe ser tomada en cuenta para evitar confusiones, decepciones y erradas interpretaciones.

Por lo visto, existen factores que han permitido o no la participación de mujeres organizadas en la implementación de políticas de género. El principal elemento identificado es la voluntad política, lo cual puede ser

135 Participante 10.

136 Participante 10.

137 Participante 4.

138 Roger Cobb, Jennie Keith Ross y Marc Howard Ross, «Agenda Building as a Comparative Political Process», *The American Political Science Review* 70, n.º 1 (1976): 126.

un hilo muy fino cuando las corrientes partidistas son distintas entre una y otra administración.

Todo esto parece confirmar que la clave está dada por la voluntad política para operacionalizar el enfoque, y este es un factor ineludible. Sin consenso y férrea voluntad política no hay estrategia de desarrollo con un enfoque de derechos que sea posible sostener.<sup>139</sup> Para ilustrar mejor, se tiene que la CCMC ha estado al vaivén del consentimiento de los gobernantes para poder efectivizar el contenido de la AMC, evidenciando la carencia de las capacidades estatales para materializar mediante políticas públicas «los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas».<sup>140</sup>

Resumiendo, las tensiones y disputas actuales por un cambio radical en el modelo de gobierno, con una perspectiva distinta de participación ciudadana, guarda intrínsecamente diferencias sustanciales en la forma de percibir la justicia e igualdad, y con ello el mecanismo de implementar políticas públicas con enfoque de género y derechos humanos. Por una parte, se tiene una visión legalista asociada a la redistribución de recursos como una forma eficaz de cerrar brechas sociales y cumplir estrictamente con lo que dice la ley. Por otra, se respalda la movilización social organizada, en este caso representada por la CCMC, admitiendo la legitimidad de sus peticiones, como titular colectivo de derechos humanos con poder jurídico y social que, a más de solicitar redistribución de recursos, demanda reconocimiento y valoración social como actor para la concreción de sus derechos, es decir, el ejercicio de su derecho a la participación política.

En definitiva, la estructura estatal no ha sido capaz de democratizar el disfrute de derechos, situación fundamental cuando se aborda las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, lo cual significa que no es suficiente que la autoridad diseñe los instrumentos, sino cómo se

---

139 Pautassi, «La articulación entre políticas públicas y derechos», 19.

140 Fabián Repetto, «Capacidad estatal: Requisito necesario para una mejor política social en América Latina» (ponencia, VIII Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre de 2003), 6.

promueve el desarrollo humano durante su elaboración, con el fin de contribuir directamente al fortalecimiento de su autonomía, capacidad de ejercicio de poder y valoración cultural. Más aún, la CCMC junto a la AUCC tienen la información elemental sobre su situación y las relaciones genéricas sentidas desde la sociedad civil, la misma que con mucha dificultad puede ser entendida por los gobernantes y técnicos a cargo de la implementación de sus demandas; en consecuencia, estas no poseen garantías para su éxito y exigibilidad.

De acuerdo con Abramovich,<sup>141</sup> el rol del Estado es abstenerse de efectuar acciones que atenten contra los derechos humanos de las personas y hacer todo aquello que permita el pleno goce de estos, mediante el fortalecimiento de la institucionalidad, transparentando la gestión de los gobiernos de turno e impulsando sistemas de participación que respondan a lógicas locales. Esto es, en el ámbito jurídico, orientar su quehacer a la aplicación de la normativa internacional de los derechos humanos<sup>142</sup> y, en el aspecto operativo, no transgredir los principios de universalidad, integralidad y progresividad para mejorar situaciones de inequidad, discriminación y promover la participación de la sociedad civil, en especial de quienes son menos favorecidos y se hallan en situaciones de pobreza y desigualdad. Mientras que el rol de la ciudadanía en un proceso de democratización de derechos es realizar acciones colectivas enmarcadas en la incidencia política, para exigir que su voz sea escuchada a través de la organización social, construcción de alianzas y control social.

Esta fase evidencia que los medios necesarios para asegurar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la AMC, en los ámbitos administrativo, político y social no son suficientes, pese a los productos obtenidos. Esta situación limita la formalización de acuerdos e institucionalización del enfoque de género en las decisiones municipales. Tampoco ha sido posible la generación de alianzas sostenibles para el goce progresivo de derechos por parte de las autoridades con la sociedad

---

141 Víctor Abramovich, «Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales», *Anuario de Derechos Humanos* n.º 2 (2006): 13-51.

142 Luis Aguilar Villanueva, «Estudio preliminar», en *El estudio de las políticas públicas*, 3.ª ed., editado por Luis Aguilar Villanueva (Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 2000), 15-74.

civil, debido a su distinta forma de relacionamiento dada por intereses y visiones que priman en la toma de decisiones, o sea, aún hace falta la instauración de lineamientos que generen procesos de justicia de género en el aparato público. Esto último se agrava por la falta de capacitación en derechos humanos de las personas vinculadas al GADM Cotacachi encargadas de la aplicación de este enfoque en territorio.

### **Monitoreo y evaluación**

Llegados a este punto, es fundamental anotar que la actividad evaluadora permite al Estado y a la sociedad civil disponer de información acerca de las consecuencias de sus decisiones y acciones,<sup>143</sup> para lo cual se debe «recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas públicas».<sup>144</sup> Estas acciones deben estar claramente definidas en el diseño de la política pública.

Dicho lo anterior, como se ha mencionado con antelación, la AMC fue vinculada al PDOT, es decir, su contenido es de cumplimiento obligatorio, teniendo claras las metas y estrategias a cumplir; sin embargo, al interior del GADM no se cuenta con una metodología para dar seguimiento y monitorear la implementación de proyectos inscritos en la lógica del cumplimiento del enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad. Cabe mencionar que la administración actual está definiendo una nueva estructura que norme la participación y acompañamiento en la promoción de los derechos humanos.

A pesar de los alcances, hace falta mucho, según se indica,

se debe ampliar la participación y tener una metodología para medir avances de la Agenda. Ejemplo: Ahora existen las secretarías con los enfoques de derechos y nos falta alinear los instrumentos, caso ordenanza, para eliminar todas las formas de violencia. No se puede esperar solo cambios de gobierno; si no hay un buen técnico, la Agenda se queda, no más, en letra muerta. Esto puede cambiar con una metodología de seguimiento clara... Sin embargo, cada administración tiene su visión y puede realizar cambios.<sup>145</sup>

---

143 Roth, *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*, 137.

144 Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1997), 214.

145 Participante 4.

En otro aspecto, si bien se indica que el control social es un derecho y deber que tiene la población para vigilar el buen manejo de la gestión de lo público, para lo que se establecen dos modalidades, observatorios y veedurías, no se tiene un sistema de información ni indicadores de estructura, proceso y resultado, lo cual dificulta el seguimiento, monitoreo y evaluación de la Agenda.

En el GADM la rendición de cuentas está concebida como un ejercicio anual de la gestión pública efectuada; a saber, los temas versan sobre el plan de trabajo planteado antes de la campaña electoral, planes estratégicos, planes operativos, presupuesto general y participativo, y contratación de obras. Aunque la metodología para este proceso democrático incluye una etapa de retroalimentación ciudadana, en la práctica no es posible cristalizarlo desde los enfoques de derechos, debido a la inexistencia de información clara que evidencie las limitaciones o posibles violaciones de derechos humanos, lo cual afecta la deliberación y construcción del poder en la ciudadanía, en el caso de interés, desde las mujeres.

En definitiva, se carece de un sistema de acción pública, condición que, de acuerdo a Meny y Thoenig, citada en el capítulo uno, es primordial para dar seguimiento a los resultados e impactos generados por la implementación de políticas públicas, afincadas en la relación Estado-sociedad.

Para concluir el análisis por fases de la AMC, se manifiesta que esta política pública surge de una agenda a largo plazo de la CCMC, cuyo principal propósito es lograr la efectivización de los derechos humanos de las mujeres, la cual, aunque parcial e incompleta, es fruto de su iniciativa en medio del rezago de los procesos nacionales en cuanto a articulación de derechos humanos y transversalización de los enfoques de género y diversidades.

## POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS (SOSTENIBILIDAD DE LOS LOGROS)

De acuerdo al enfoque de derechos humanos, el Estado debe cumplir su rol de ser su máximo garante,<sup>146</sup> para lo cual a nivel internacional

---

146 Javier Arcentales, «Horizontes del Sistema Nacional de Protección de Derechos», en *Horizonte de los derechos humanos: Ecuador 2014-2016*, ed. Gina Benavides y Carlos

y nacional existen referentes que obligan a los Estados a cumplir su responsabilidad como garantes de los derechos humanos; sin embargo, en el contexto local son varias las formas para consumir ese rol. Con esta premisa, a continuación, se exponen los resultados en cuanto a políticas públicas y derechos humanos.

Las autoridades de los dos períodos analizados saben su obligación respecto al mandato constitucional de incorporar el enfoque de género en el ciclo de políticas públicas. Sobre todo, tienen conocimiento del deber de no discriminación y promoción de la participación ciudadana; no obstante, se tienen posiciones diversas que condicionan la exigibilidad de derechos. En el período 2014-2019 se privilegió el protagonismo de la voz de las organizaciones, entre ellas la CCMC.

En la actualidad, el panorama es distinto, existe incertidumbre con las acciones señaladas anteriormente, que plantean un retroceso en general del proceso participativo organizativo, no se sabe si el PDOT incluye o no los planteamientos de la AMC. En esa medida, se señala: «para la nueva administración el tema de derechos no tiene peso suficiente; sí lo tiene el productivo y el nuevo sistema de participación, aquel que quieren crear o “reinventar”». <sup>147</sup>

La Ordenanza aprobada en 2017 no tiene el respaldo de la administración vigente, tampoco recursos para su ejecución. Se cambió la estructura del GADM, se suprimió una partida de una de las dos psicólogas. Próximamente se brindará atención como un proyecto fuera del sistema municipal, tal como está en la nueva normativa nacional que indica la rectoría de la Secretaría de Derechos Humanos. Sin embargo, desde el Municipio se señala que se tiene un enfoque de derechos y que existe la necesidad de actualizar la AMC y socializarla, al igual que el contenido de la Ordenanza de erradicación de todo tipo de violencia, «una vez estén alineadas a la ley». <sup>148</sup>

Todo esto es consecuencia de la imprecisión encontrada en la Constitución de la República en la cual no se tiene como mandato la creación de un Sistema Nacional de Protección de Derechos, sino la «conformación de un Sistema de Inclusión y Equidad Social, el cual debe articularse

---

Reyes (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador-Programa Andino de Derechos Humanos, 2018), 217.

147 Participante 3.

148 Participante 8.

tanto al Plan Nacional de Desarrollo como al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa»,<sup>149</sup> y de la priorización de procedimientos derivados del actual entramado normativo que, como en el caso de análisis, funcionaliza la participación, reduciendo su alcance; de este modo, «los gobiernos suelen apelar a ella en tanto la consideran una operación políticamente correcta»,<sup>150</sup> mas no como el ejercicio progresivo de un derecho humano en el quehacer de las políticas públicas.

A su vez, los actores territoriales perciben que los derechos humanos están en función de las políticas públicas, las cuales responden a distintos modelos en dependencia del uso, aplicación y voluntad política de las autoridades que lideran las administraciones locales. En consecuencia, se está ante la presencia de dos formas antagónicas de gestionar las políticas públicas y, por ende, la forma y medida del derecho a la participación política y exigibilidad de los derechos humanos de las mujeres se ven expuestos a la contextualidad, que implica tanto acontecimientos y procesos sociales, económicos y políticos diversos, como comportamientos individuales y colectivos. De esta manera supone la relación transparente o conflictiva entre el Estado y la sociedad civil, que intentan posicionar y solucionar un problema mediante una serie de acciones que no siempre son fruto de consensos entre estas dos partes. En suma, como lo advierten Meny y Thoenig, no es posible el abordaje público de problemas sociales sin la legitimación de las decisiones públicas tomadas por la autoridad.

Por otro lado, en la práctica, la participación política de las mujeres organizadas en la CCMC evidencia el enfoque de interseccionalidad que, como lo señala Foro Internacional de Mujeres Indígenas, «no es un constructo teórico, sino que adquiere realidad, en la medida que es vivido cotidianamente».<sup>151</sup> Dicho de otra manera, la permanente lucha de mujeres diversas por una vida digna y libre de violencia, las ha llevado a consensuar agendas de trabajo y posicionar necesidades estraté-

---

149 Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 340.

150 Víctor Hugo Torres Dávila, «Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador», *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 13, n.º 2 (2019): 114, doi:10.17141/mundosplurales.2.2019.4215.

151 Foro Internacional de Mujeres Indígenas, *Mairin Iwanka Raya: Mujeres Indígenas Confrontan la Violencia: Informe complementario al estudio sobre violencia contra las mujeres del Secretario General de las Naciones Unidas* (s. l.: FIMI, 2006).

gicas,<sup>152</sup> esto ha originado la convivencia, reconocimiento y respeto de sus diferencias. Esta es la mayor riqueza de la CCMC, cuyas integrantes han potenciado sus múltiples identidades en favor de su organización y participación planificada.

En las fases de puesta en marcha e implementación que han sido abordadas en la presentación de resultados, es fundamental diferenciar el límite entre voluntad política y restricciones en la gestión, es decir, cómo la estructura estatal ha respondido con sus recursos a la ejecución de lo establecido en la AMC, como instrumento guía de las demandas ciudadanas, y cuál ha sido la disposición de las autoridades para acoger esas peticiones.

Es evidente también la existencia de un divorcio entre las leyes nacionales y la normativa local. Por ejemplo, los Consejos Consultivos dispuestos en la Ley, no reconocen a las Coordinadoras Cantonales de Mujeres. Se produce entonces un cortocircuito haciendo fácil que en los cambios de administraciones se puedan afectar los derechos o procesos creativos emprendidos desde lo local, aunque estos fueron desarrollados mucho antes de la existencia de las leyes nacionales. Tal como se ha visto en el primer capítulo, se tiene un proceso participativo pensado exclusivamente desde lo institucional en el centro, sin embargo, la CCMC demuestra cómo opera en una lógica contraria a lo que normativamente se tiene, debido a su visión desde abajo.

Por otra parte, es notorio que el nivel de comportamiento y perspectivas del GADM actual responde a las leyes y Constitución, realidad que dista de la lógica de posicionamiento de problemas públicos y consecuente priorización de agenda pública llevada a cabo por la CCMC y la AUCC desde su nacimiento, instancias que primero detectan una necesidad estratégica y luego la armonizan con el marco legal; claro, esta actuación requiere un gran esfuerzo y muchas veces es fruto de desilusión, ya que no siempre es posible compatibilizar sus anhelos, procedimientos y estructuras con lo mandatorio a nivel nacional. Esto puede ser explicado porque la agenda pública se considera como coyuntural y no ocupa un nivel institucional, es decir, las demandas de

---

152 Las necesidades estratégicas son aquellas que buscan mejorar la vida de mujeres y hombres, sin privilegios, y requieren un posicionamiento político y público. PNUD, *Reflexiones: Desarrollo local con equidad de género* (San Salvador: PNUD, 2006).

las mujeres no son consideradas de manera previsible en el quehacer institucional del GADM, sino responden a «un momento dado y bajo una modalidad o proceso específico para el cual las autoridades públicas no necesariamente estaban preparadas».<sup>153</sup> Además, siguiendo a Torgerson,<sup>154</sup> esta visión antagónica se encasilla en dos caras distintas de concebir las políticas públicas: la primera alineada al positivismo que, según Richard French, alcanzó su máxima importancia en los años sesenta: «Los científicos sociales creían que sus disciplinas estaban alcanzando la clase de certeza propia de las ciencias naturales y, en consecuencia, que sus resultados podrían ser incluidos en los programas públicos con la misma confianza con que se aplica la tecnología dura».<sup>155</sup> Esta confianza en el conocimiento se basa únicamente en planteamientos de índole lógico dejando de lado las posiciones y juicios de valor emitidos por las personas, lo cual genera un distanciamiento entre la sociedad civil y quienes elaboran las leyes o normas (expertos), situación que es un «artefacto del Estado administrativo».<sup>156</sup>

La segunda cara se funda en el pospositivismo, el cual subraya la necesaria relación que debe producirse ente la política y el conocimiento, es decir, resalta la importancia de la *razón* en el ciclo de políticas públicas, reconociendo «el hecho de que el análisis de políticas sea incorporado a la política, es una cuestión de carácter político que implica considerar la forma en que se toman las decisiones colectivas».<sup>157</sup> De esta manera, según Laswell, precursor de este enfoque, se promueve un proceso político con acciones colectivas y mayor participación ciudadana, donde el enfoque participativo cuestiona las relaciones de poder y pone de manifiesto la necesidad de debatir posiciones tecnócratas y generalizadas, lo cual supone el reconocimiento del contexto político.<sup>158</sup>

153 Roth, *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*, 58.

154 Douglas Torgerson, «Entre el conocimiento y la política: Tres caras del análisis de políticas», *Política pública*, comp. Luis Aguilar (Ciudad de México: Siglo XXI, 2007), 199.

155 Richard D. French, *How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy Making 1969-1984*, 2.ª ed. (Toronto: James Lorimer, 1984), 19.

156 Torgerson, «Entre el conocimiento y la política», 210.

157 Laurence Tribu, «Ciencia política: ¿Análisis o ideología?». *Filosofía y Asuntos Públicos* 2, n.º 1 (1972): 77.

158 Giandomenico Majone, «Technology assessment and policy analysis», *Policy Sciences* 8 (1977): 174.

De la existencia de estas dos caras deviene la complejidad de la capacidad de agencia de la CCMC, entendida como la libertad para alcanzar sus fines inscritos, como se ha dicho, en las necesidades estratégicas, debido a que es el Estado a nivel local el que, con base en su propia visión de desarrollo, cuestiona y tiene la capacidad de crear o limitar las condiciones para su involucramiento en lo público. Teniendo como resultado que actualmente la CCMC siente que se ha dilatado la solución de los problemas identificados y plasmados en la Agenda, afectando incluso su percepción de autonomía al no encontrar una ruta de convergencia que motive su accionar colectivo.

Por lo expuesto es importante marcar una diferencia en el «entendimiento político» entre un antes y un ahora en la gestión de políticas de género en Cotacachi, desde tener políticas locales aprobadas, presupuesto definido, equipo técnico y mayor voluntad política para efectivizar la participación, como por ejemplo la implementación de la silla de la democracia viva. El cambio suscitado se ha dado hacia un escenario limitado, con aparentes buenas intenciones, pero con acciones alejadas de los anhelos y del quehacer de los grupos organizados, un nuevo modelo que apuesta por un sistema distinto, de base social pero no organizativo.

En síntesis, a través de la metodología propuesta ha sido posible identificar, comparar y analizar las diferentes construcciones de la realidad tanto por parte del GADM, en sus dos administraciones, como de la CCMC, parte de la AUCC. De donde resulta que las circunstancias cambiantes influyen en la exigibilidad de derechos humanos a pesar de contar con un instrumento de política pública, con lo cual incluso la democracia se ve alterada, como lo ha expresado la CCMC: «es inaceptable cambiar constantemente el modo de acción, lidiar con la visión de cada gobierno, y buscar formas diferentes de ejecución, esto no quiere decir que no se comprenda la dinámica de la realidad, sino que es por la inexistencia de normas y reglas institucionalizadas inspiradas en nuestro propio proceso»,<sup>159</sup> provocándose un llamado a la reconciliación entre la legalidad, la política y el manejo de lo público. En una dimensión más amplia, se deduce que los instrumentos de planificación y política pública, como la Agenda, tienen su origen a nivel local, mas no en la esfera nacional.

---

159 Participante 6.



## CAPÍTULO TERCERO

# PROPUESTA DE EXIGIBILIDAD SOCIAL PARA EVALUAR POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

---

Este capítulo se centra en la necesidad y pertinencia de contar con elementos para una evaluación participativa y control social que permita valorar las políticas públicas de igualdad de género en el cantón Cotacachi, y conocer el avance en su materialización y utilización por la sociedad civil como herramienta de exigibilidad estratégica para la garantía de derechos humanos de las mujeres. Esto se propone en vista de que una evaluación que no considera el enfoque de derechos humanos no puede determinar si los titulares de derechos han sido atendidos como tales por parte del GADM Cotacachi, ni tampoco los logros orientados a cambios sociales, lo que puede ahondar las causas estructurales, prácticas discriminatorias que acentúan las brechas de desigualdad entre las personas, y perpetuar el abordaje desde una mirada tradicional que busca la resolución de problemas puntuales, más no integrales.

Antes de examinar el contenido de esta sección, se expone un esquema de política pública con enfoque de derechos, que es una adaptación del modelo presentado por el SIDH, cuya finalidad es contar con una herramienta metodológica que guíe al Estado, en este caso al GADM

Cotacachi en el quehacer institucional y toma de decisiones durante el ciclo de política pública, en armonía con el marco conceptual y de protección. Para luego seguir con la presentación de la propuesta de exigibilidad social y política. Después se tiene el mecanismo planteado para la aplicación de la propuesta, y se concluye con la exposición de los indicadores del derecho a la participación política.

Ahora bien, como resultado del diagnóstico se conoce que existen dos corrientes antagónicas que permean las responsabilidades del GADM Cotacachi, y animan o perturban la exigibilidad de derechos humanos por parte de la sociedad civil organizada: 1. positivista, prevalencia de la legalidad y 2. crítica, predominio de la razón y prácticas reivindicativas.

Asimismo, se observa que de manera general las políticas públicas, en este caso la AMC 2015-2018, tienen un estatus coyuntural y no ocupan un nivel institucional, lo que entorpece la exigibilidad de derechos humanos que en estas condiciones está marcada por tensiones y disputas de poder, y restringe uno de los roles de las políticas públicas que es el otorgamiento de racionalidad a las acciones gubernamentales, y tampoco posibilita el control social permanente.

También, según versiones de los informantes clave, se advierte la existencia de dos tipos antagónicos de participación: 1. social-autónoma, con origen en la participación comunitaria, que coordina con las autoridades electas y 2. instrumental-legalista, dependiente de la autoridad electa, concentradora de poder. Percepción que trastoca los escenarios para la exigibilidad de derechos humanos y pone al descubierto que el trasvase de los principios y normas del derecho internacional y normativa nacional de los derechos humanos a la implementación de políticas públicas locales, en este caso a la AMC, como medio de transformación de la situación de vulnerabilidad que sufren las mujeres, no es un camino sencillo, puesto que hay situaciones derivadas del contexto y evidencia empírica que deben ser consideradas; es decir, la normativa no es una camisa de fuerza a implementar, es primordial tener en cuenta todo el panorama social, político y cultural, y sobre todo el principio de progresividad de derechos humanos.

Una evaluación con enfoque de derechos humanos aporta a transformaciones sociales, estándares positivos de bienestar individual y colectivo y cohesión territorial. En pocas palabras, es esencial para la

planificación del desarrollo, identificando y analizando las desigualdades, y la configuración de sistemas socioculturales que norman, estructuran, dan significado y poder a los roles y relaciones desiguales entre hombres y mujeres. De este modo, la evaluación sensible a los derechos humanos contribuye a que las intervenciones estatales sean más efectivas y los resultados más sostenibles.

Uno de los principios para evaluar las políticas públicas desde el enfoque de derechos humanos es «la participación política activa, libre y significativa»,<sup>160</sup> es decir, que considere niveles de inclusión, relaciones iguales de poder y la potenciación de la autonomía y las capacidades de los actores que se hallan en situación de desventaja y vulnerabilidad. Este principio garantiza que la sociedad civil, en particular los grupos sociales afectados, en este caso las mujeres, sean parte de los espacios de toma de decisiones durante todas las fases de la política pública, convirtiéndose este principio en el eje principal de los procesos de demanda y cumplimiento de derechos. Pero para cristalizar la evaluación participativa y control social se requiere un sistema de participación autónomo que funcione en interacción con las instancias del Estado, a nivel central y descentralizado, y un sistema de seguimiento y control social que genere información y cuente con indicadores para medir el logro de resultados, factores ausentes en la AMC que han limitado su evaluación bajo el enfoque de derechos humanos.

## LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS PARA EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

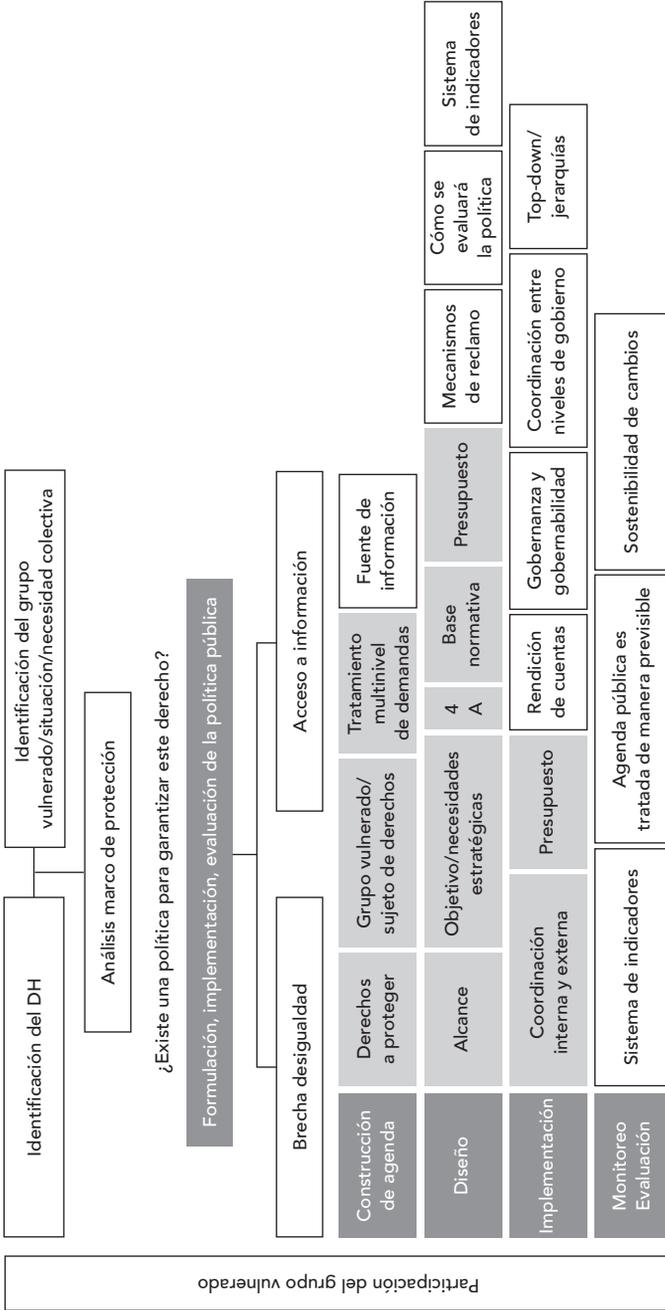
En consideración de lo anotado en el capítulo anterior, se cree necesario contar con un marco de referencia que guíe el rol garante del Estado en materia de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, lo cual permitirá, además, orientar los mecanismos de exigibilidad por parte de la sociedad civil. Estos lineamientos se recogen en un ciclo que «deberá más bien imaginarse como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar un sentido».<sup>161</sup>

---

160 ONU Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento».

161 Pierre Muller, *Las políticas públicas* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1990), 33.

Figura 4. Esquema de análisis a partir del aporte del SIDH



Fuente y elaboración: Adaptado a partir de CIDH, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, 50.

Según se observa, una vez identificado el o los derechos humanos afectados, el grupo vulnerable y la necesidad colectiva sentida y expuesta, es necesario realizar un análisis exhaustivo del marco de protección y, con base en las responsabilidades estatales de garantizar y promover los derechos, se requiere trabajar en una política pública que tenga en cuenta las brechas de género existentes y el acceso a la información sensible al género, para ir midiendo los avances en la concreción de derechos humanos. Con ello, se da paso a las cuatro fases del ciclo, que deben contar con los elementos señalados. En todas estas etapas debe ser progresivo el derecho a la participación política, conforme lo señalan los estándares normativos que lo protegen.

## PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA

Los organismos públicos deben alinear sus estrategias de trabajo en función de los derechos humanos que sitúan como fin de su labor a las personas. Abramovich expresa claramente que los derechos humanos tienen una doble función, esto es, limitar la actuación del Estado para evitar contextos de opresión y vulneración, y conducir el trabajo del Estado y de los particulares con base en agendas de planificación consensuadas, mecanismos de participación y control social, que permitan prevenir y reorientar las acciones basadas en la justicia, libertad, solidaridad y dignidad.<sup>162</sup> Para toda la gestión integral de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos se debe conocer con precisión los actores, instituciones e instrumentos involucrados, con el objeto de evitar la discrecionalidad en su elaboración, aplicación y evaluación.

El principio de inclusión y los estándares sobre igualdad y no discriminación tienen que ser acatados no solo en el cuerpo de las políticas públicas, sino que deben ser considerados en la asignación presupuestaria para efectivizar su cumplimiento. Asimismo, es primordial asegurar la participación como un derecho civil y político durante el ciclo de políticas públicas para incidir en el manejo público de los bienes y recursos públicos, y en las estrategias de solución de las desigualdades que aquejan a la sociedad en su conjunto.

---

162 Víctor Abramovich, «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo», *Revista de la CEPAL*, n.º 88 (2006): 38.

Bajo esta perspectiva, el objetivo de esta propuesta de exigibilidad social articulada a la exigibilidad política es introducir en todo el proceso de evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos a voceras de las mujeres agrupadas en la CCMC, y de los grupos menos favorecidos, de tal forma que la perspectiva de dichos grupos sea tenida en cuenta en todas las decisiones relevantes de la evaluación con miras a la demanda de sus derechos humanos.

En otras palabras, se propone que la evaluación sea empoderadora y pluralista, orientada al aprendizaje colectivo y democrático, para la concreción progresiva de derechos humanos, así como también propenda al respeto de las experiencias y valores de las personas, particularmente de las mujeres quienes se encuentran distantes de los centros de poder.<sup>163</sup> Para lo que es necesario la legitimación de los actores involucrados en diferentes niveles de responsabilidad: tomadores de decisiones, implementadores de la política y otros que pueden o no ser beneficiarios y se hallan vigilantes de los resultados de la política pública.

En este sentido, es fundamental la determinación de la forma de participación, la cual no es posible sin organización,<sup>164</sup> lo que implica procurar un diálogo diverso para prevenir sesgos, y consenso continuo. Esto debe enmarcarse en el proceso de organización y participación social gestado en Cotacachi, traducido en el Sistema de Participación Cantonal, el cual tiene que implementar un espacio vivo permanente de control social que elabore diagnósticos, informes y reportes con objetividad, y criterios técnicos con la finalidad de impulsar, monitorear, evaluar y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas. Es decir, a la luz de este espacio tiene que instaurarse una metodología con criterios e indicadores que permitan, por una parte, interpelar y exigir a la institucionalidad estatal respecto sus obligaciones en materia de igualdad de género y, por otra, crear un punto de encuentro y acercamiento en función de la información generada que amerita análisis y potenciación de esfuerzos con miras al cierre de brechas considerando el enfoque de derechos humanos.

---

163 Robert Stake, *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares* (Barcelona: Grau, 2006).

164 Marco Marchioni, *Planificación social y organización de la comunidad* (Madrid: Editorial Popular, 1989), 127.

Mencionados indicadores deben referirse a: 1. análisis de la situación de exclusión o desigualdad centrándose en los colectivos más vulnerables; 2. potenciación de la autonomía y las capacidades de los actores sociales desfavorecidos, y 3. favorecer la participación de los actores en las acciones de cambio. En este capítulo se propondrán indicadores sobre el tercer aspecto, para lo que se tendrá en cuenta las siguientes preguntas:

¿Cuáles serán las implicaciones en términos de esfuerzo, plazos y presupuesto? ¿Las partes interesadas deben ser consultadas todas juntas o por separado? Si se consultan juntas, ¿habría riesgo para alguno de los miembros de los grupos involucrados? ¿Cuál será el proceso para asegurar que todos los puntos de vista sean debidamente escuchados, evitando los sesgos en caso que algunos puedan ser más reticentes que otros por distintas razones (diferentes niveles de poder, alfabetización y autoestima, etc.), conciliar diferencias, lograr acuerdos, y tomar decisiones cuando no se puedan conciliar las diferencias)? ¿Cómo se puede garantizar el nivel de participación previsto por la evaluación, aún si la realidad demuestra que, hasta ahora, la participación en la Agenda a ser evaluada ha sido limitada? ¿Cómo hacer que la evaluación genere lecciones para que la política pública pueda vencer los desafíos de participación? ¿Hay una estrategia clara de comunicación con todas las partes interesadas sobre quién participará y quién tomará las decisiones cuando haya diferencias de opinión?<sup>165</sup>

Conviene subrayar que la participación es un medio para forjar procesos de apropiación, empoderamiento y creación de cultura ciudadana,<sup>166</sup> lo que conlleva a la mayor implicación reflexiva por parte de la sociedad no solo en el ciclo de las políticas públicas, sino sobre la realidad que se desea cambiar, por ello la exigibilidad social afincada en la participación es una opción sólida para que los logros sean sostenibles y se incrementen los niveles de equidad y justicia social.

Esta propuesta es válida tomando en cuenta que la producción de información no es prioridad ni a nivel nacional ni a nivel local, y que la generación de indicadores no solo le corresponde al Estado, sino también a la sociedad civil organizada, y conlleva la idea de que las y

---

165 Grupo de Trabajo del UNEG sobre Derechos Humanos e Igualdad de Género, «Integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación: Hacia una guía del UNEG», documento orientativo, 2011, 23.

166 ONU Mujeres, *¿Cómo gestionar evaluaciones con enfoque de género? Manual de evaluación* (s. l: ONU Mujeres, 2011), 53, [http://unifem.org/evaluation\\_manual/](http://unifem.org/evaluation_manual/).

los concejales o el funcionario electo no es el actor fundamental, y que «una evaluación basada en los derechos no es solo un ejercicio técnico de recopilación y análisis de datos. Es un diálogo y un proceso democrático para aprender, unos de otros, a fortalecer la rendición de cuentas y cambiar las relaciones de poder entre las partes interesadas». <sup>167</sup>

En consonancia con lo expresado, la sociedad civil organizada, representada por la AUCC y la CCMC, han expresado que la definición de agendas de desarrollo no puede ser estructurada sin su participación; es decir, que la elaboración de políticas públicas debe tomar en cuenta factores sociales, históricos y culturales, situación que solo es posible mediante su actoría como sujetos legítimos de derechos humanos. Aquí es fundamental diferenciar a los grupos de presión y a los movimientos sociales donde se ubica la CCMC: los primeros no buscan autotransferirse poder constitutivo, sino conseguir plataformas de acción en poderes constituidos, mientras que los movimientos sociales populares toman en cuenta la organización y funcionamiento del Estado como parte de su quehacer enfocado en transformaciones sociales cualitativas con base en la transferencia de poder; por tanto, su relación con otros sectores es compleja, esta supone interpelar a la ciudadanía para obtener su apoyo e incidir en otros grupos para que desde sus lógicas se transformen y cambien la sociedad de forma liberadora. En la práctica, los movimientos sociales asumen la tensión entre lo universal y lo particular. Esto también respecto de la diversidad de posturas políticas e ideológicas de las organizaciones de la sociedad civil y de los movimientos sociales. En Cotacachi la CCMC ha sido clave para efectivizar y demandar el cumplimiento de los derechos humanos desde hace más de dos décadas, contrarrestando las relaciones de dominación/sujeción de diversa índole sustentadas por relaciones de poder que las someten y discriminan. Ahora están interesadas en tener elementos para medir el grado de su participación política en la exigibilidad de sus derechos humanos, lo cual refleja un sentido de pertenencia en el proceso de evaluación de las políticas públicas.

Así, para el control social, respecto al cumplimiento de la Agenda, se necesita, por una parte, la construcción, seguimiento y monitoreo

---

167 Joaquim Theis, *Promoting Rights-Based Approaches: Experiences and Ideas from Asia and the Pacific* (Bangkok: Save the Children Sweden, 2004), <https://resourcecentre.savethechildren.net/document/promoting-rights-based-approaches-experiences-and-ideas-asia-and-pacific/>.

de indicadores que den cuenta de los cambios sustanciales y sus factores de éxito y, por otra, es primordial la deliberación de lo social, que garantice transferencia de poder, y transformaciones sociales surgidas de la participación activa de las y los cotacacheños, lo cual tiene que ser promovido por el GADM Cotacachi, como responsable de la igualdad en la toma de decisiones integrales. Es decir, el diálogo diverso e intercultural debe ser el eje que legitime y concrete políticas y lineamientos recogidos en la Agenda, lo cual requiere voluntad política gestada día a día desde la colectividad empoderada de sus derechos, y la construcción de sistemas de acción pública, conforme lo expresan Meny y Thoenig.

En adición al control social, también se precisa espacios periódicos de rendición de cuentas, para lo que es fundamental el conocimiento de la normativa. Para llevar a cabo estas acciones (control social, rendición de cuentas), la información cumple un rol importante como articulador de las relaciones entre la institucionalidad y la sociedad civil, así su suministro veraz y oportuno puede generar conexiones o rupturas durante el proceso de gestión de las políticas públicas. Es aquí donde se deben activar las «estrategias legales complementarias, que parten de una perspectiva procedimental, las cuales no procuran que la justicia conozca directamente el conflicto colectivo y garantice un derecho social, sino tan solo complementar las demás acciones de incidencia política».<sup>168</sup>

Es necesario recalcar que las leyes deben ser entendidas desde las luchas de los movimientos sociales, y pueden ser utilizadas para efectivizar la participación ciudadana asociada a la distribución equitativa de los recursos públicos, por ejemplo, mediante el presupuesto participativo articulado al PDOT del cual la AMC es parte.

Por otra parte, se observa que la comunicación es fundamental para el entendimiento claro de la sociedad civil, liderada por la CCMC, y los gobernantes y autoridades públicas, cometido que implica la activación de los mecanismos de democracia representativa, como son las vocerías zonales y sectoriales, a través de las cuales las definiciones de la agenda pública deben estar claras y contar con el respaldo social con base en mínimos no negociables, que privilegien categorías como alteridad y

---

168 Víctor Abramovich, «La articulación de acciones legales y políticas en la demanda de derechos sociales», en *Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: Del invento a la herramienta*, coord. Alicia Ely Yamin (Ciudad de México: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo / APRODEH Valdés, 2006), 155.

diversidad en sus discursos y consensos. También se plantea la necesidad de movilizar a los medios de comunicación como agentes de generación de opinión pública respecto a la participación política de las mujeres en la exigibilidad de sus derechos humanos, lo cual puede realizarse mediante campañas informativas para difundir el derecho humano a la participación política de las mujeres en la planificación local, cuyos fines sean fomentar la cultura política y generar apoyo a favor del derecho a la participación política de las mujeres, sin distinción de ninguna índole, y motivar a las mujeres a ser parte de procesos políticos a nivel cantonal.

## INDICADORES DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Los indicadores de derechos humanos proporcionan información cuantitativa sobre un acontecimiento analizado desde la óptica de los derechos humanos, con la finalidad de contribuir al seguimiento, monitoreo y evaluación en función de las normas y principios que fijan las obligaciones positivas y negativas estatales en la materia, en este caso respecto al derecho a la participación política.

En este sentido, la CIDH menciona que «los mecanismos de evaluación, como los indicadores deben centrarse en la identificación de evidencias y de resultados concretos logrados, comparando esta información con la planificación»,<sup>169</sup> «esto incrementa la idoneidad de estas políticas y su capacidad de garantizar el ejercicio y disfrute de los derechos».<sup>170</sup> Asimismo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas dice que «los indicadores de derechos humanos proporcionan información útil para el proceso de evaluación de la promoción y protección de los derechos humanos».<sup>171</sup>

El uso de indicadores, a pesar de no ser nuevo, es poco utilizado; por ejemplo, el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer dice que «la información estadística es absolutamente necesaria para comprender la situación real de la mujer en cada uno de los

---

169 CIDH, *Resolución 1/18: Corrupción y Derechos Humanos*, 2 de marzo de 2018, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>.

170 *Ibíd.*, párr. 435.

171 ONU ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación*, 2012. HR/PUB/12/5, 19.

Estados Partes de la Convención». <sup>172</sup> Enfatiza que «los formularios de las encuestas socio económicas estén desagregadas por sexo, y exhorta a que los países signatarios muestren datos cuantitativos que den cuenta del porcentaje de mujeres que disfrutaron de sus derechos en relación con la vida política y pública». <sup>173</sup>

Conforme a lo evidenciado en el capítulo segundo, se espera que los indicadores elaborados en este estudio, por una parte, permitan valorar la efectividad de la política pública, y con ello el cumplimiento de derechos y, por otra, limiten o eviten tensiones entre los fundamentos de derechos humanos y las pretensiones de desarrollo local. Es por ello que han sido construidos en apego a la dinámica territorial cantonal, marco conceptual y marco de protección nacional e internacional.

Los indicadores propuestos consideran aspectos tanto de la violación del derecho a la participación política como de su realización progresiva. En concreto buscan medir el disfrute pleno del derecho a la participación política por parte de los titulares, y los esfuerzos estatales en su garantía.

A su vez, previo a la obtención de indicadores, se definieron los atributos del derecho en cuestión, los cuales fijan su contenido de acuerdo con la normativa, al entendimiento colectivo del mismo, y cumplen el principio de ser mutuamente excluyentes.

Ahora bien, los indicadores planteados son transversales porque se orientan a la valoración de los esfuerzos efectuados por los garantes en territorio, y a evidenciar los avances individuales y colectivos sobre la efectivización del derecho a la participación política. Por tanto, su producción está en estrecha relación con la gobernanza territorial, lo cual justifica plenamente su aplicación, y sostiene procesos de evaluación de instrumentos de política pública local. Vale mencionar que los indicadores citados responden a los compromisos asumidos por el país para el goce pleno de los derechos humanos, y toman en cuenta los principios de disponibilidad y accesibilidad.

Lo más importante para la aceptabilidad de los indicadores es que estos surjan de la necesidad institucional y sean acogidos por la sociedad

---

172 ONU Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, «Recomendaciones generales», sec. «Recomendación general n.º 9».

173 *Ibíd.*, secs. «Recomendación general n.º 9», «Recomendación general n.º 19», «Recomendación general n.º 23».

civil, como es el caso de Cotacachi, de ahí que se prevé su efectiva aplicación, la cual implica voluntad y capacidad local para la recopilación, medición y análisis.

Dicho lo anterior, a continuación, se presentan los indicadores del derecho a la participación política, anotando que los referentes a resultados tienen limitaciones estructurales sobre todo a nivel cantonal, debido a la carencia de información que posibilite medir los cambios sustanciales producidos en el disfrute efectivo de este derecho. Específicamente los registros administrativos, fuente de información fundamental a nivel territorial, tienen serias imprecisiones, variaciones de criterios de inclusión de variables, frecuencia y subregistro.

Por último, se menciona que cada indicador tiene una ficha técnica que consta de la definición, forma de cálculo, periodicidad de recopilación de datos, método de medición, unidad de medida y responsable de generación y cálculo (véase el anexo 2).

Tabla 4: Indicadores del derecho a la participación política

Atributo del derecho a la participación política (contenido esencial)	Indicadores transversales	
	Primer momento	Segundo momento
Incidencia política: participación significativa	n.º de instrumentos de política pública de género considerados en el PDOT	n.º de proyectos con enfoque de género incluidos en el plan operativo anual municipal
	n.º de sesiones del Concejo Municipal con calificación a mujeres para ocupar la silla vacía (silla de la democracia viva)	n.º de resoluciones aprobadas por el Concejo Municipal con participación de mujeres
	% de ordenanzas aprobadas del total presentadas por organizaciones de mujeres	n.º de ordenanzas presentadas por organizaciones de mujeres en ejecución
	Proporción de inclusión de criterios de género para la asignación del presupuesto participativo	n.º de ordenanzas/resoluciones difundidas a las organizaciones de base
	Proporción de inclusión de criterios de género para la designación de la vicealcaldía	Porcentaje de presupuesto transparente participativo municipal asignado a proyectos con enfoque de género

Atributo del derecho a la participación política (contenido esencial)	Indicadores transversales	
	Primer momento	Segundo momento
Posibilidad de actuación: libertad para participar	n.º de denuncias sobre impedimentos (violencia política) de participación a mujeres en espacios públicos	n.º sanciones/resoluciones en respuesta a denuncias presentadas sobre violencia política
	n.º de medios de comunicación que posibilitan el acceso a la denuncia de violación del derecho a la participación política	n.º de los medios de comunicación en la opinión pública (noticias, reportajes) sobre denuncia de violación del derecho a la participación política
Militancia en organizaciones de la sociedad civil: activa	n.º de organizaciones activas con representantes en el Consejo de Planificación	n.º de proyectos con enfoque de género del PDOT evaluados
	n.º de organizaciones activas con representantes en los Consejos Consultivos	n.º de procesos/resoluciones fruto de la incidencia de mujeres organizadas en los Consejos Consultivos
	Proporción de vocerías ocupadas por mujeres en la Asamblea de Unidad Cantonal	n.º de resoluciones aprobadas en las instancias de Participación y de Administración de las instituciones públicas considerando la vocería de las mujeres
		n.º de espacios de formación política implementados a nivel cantonal
	n.º de acciones por parte del GADM Cotacachi para promover la participación política	n.º de espacios ciudadanos sectoriales y territoriales fortalecidos mediante la vinculación al Sistema Cantonal de Participación
		n.º de organizaciones sociales de base con conocimientos en derechos humanos y metodologías participativas
	n.º de mecanismos para el control social respecto a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos	n.º de observatorios ciudadanos liderados por mujeres para el control de la gestión municipal respecto a las políticas públicas, con enfoque de derechos humanos n.º de veedurías ciudadanas lideradas por mujeres para el control de la gestión municipal respecto a las políticas públicas, con enfoque de derechos humanos

Atributo del derecho a la participación política (contenido esencial)	Indicadores transversales	
	Primer momento	Segundo momento
Acceso a la información pública	n.º de informes de rendición de cuentas municipal que ha sido socializado a organizaciones de mujeres	n.º de resoluciones de las organizaciones de mujeres que validan o no los informes de rendición de cuentas n.º de organizaciones de mujeres que retroalimentan los informes de rendición de cuentas
	n.º de informes sobre gestión municipal recibidos luego de requerirse, en temas de género	n.º de resoluciones de las organizaciones de mujeres que validan o no los informes de gestión municipal en temas de género
	n.º de mujeres postuladas por las organizaciones de mujeres a cargos directivos	n.º de puestos directivos ocupados por mujeres

Fuente y elaboración propias.

## ESTRATEGIA PLANTEADA PARA EL POSICIONAMIENTO DE LA PROPUESTA

Como se ha mencionado, la propuesta se basa en la exigibilidad social articulada a la exigibilidad política, que prevé como estrategia la creación de un espacio permanente al interior de la AUCC que genere información periódica basada en indicadores construidos con base en estándares de derechos humanos, es decir, fundamentados en el contenido normativo de los derechos. Para la operativización de este espacio la CCMC solicitará al CPP, instancia ejecutiva de la AUCC, integrado por representantes electos democráticamente de las organizaciones territoriales y del ámbito sectorial, que se instaure como una modalidad de control social liderada por la sociedad civil y apoyada por su equipo técnico, lo cual está en sintonía con la Ordenanza del Sistema de Participación Cantonal.<sup>174</sup>

Retomando la importancia de la elaboración de indicadores, se considera que a través de la comparación del progreso que reflejan aquellos

<sup>174</sup> Ecuador GADM Santa Ana de Cotacachi, «Ordenanza del Sistema de Participación del cantón Santa Ana de Cotacachi», 28 de septiembre de 2016.

con la información de línea de base, es posible establecer los cambios cuantitativos y cualitativos que se producen en un período de tiempo.

Por otro lado, conforme se indicó en la presentación de la propuesta, también se busca que estos indicadores permitan el acercamiento con las autoridades para que, dejando de lado las tensiones y disputas, se logre conjuntamente saber el estado de la situación respecto a las políticas públicas de igualdad de género. También se contribuirá al fortalecimiento de la gobernanza porque se pondrá «límites a la discrecionalidad de los funcionarios públicos a través de la gestión pública, que enfatiza la rendición de cuentas del gestor y un control político más claro a través de una distinción clara entre política y administración».<sup>175</sup> Visto de otra forma, «dentro del gobierno no se puede olvidar la política y fuera del gobierno no se pueden olvidar las políticas públicas. Si no, se trata de actividades que emprenden una larga marcha por el desierto».<sup>176</sup> En suma, se quiere efectivizar el vínculo entre políticas públicas, política y derechos humanos.

En conclusión, esta propuesta de exigibilidad social articulada a la política busca implementar una propuesta de mecanismo de participación y control social liderado por la sociedad civil con la capacidad de desarrollar herramientas de información, proveer conocimientos, y canales de comunicación efectivos, que permitan medir técnicamente el logro de las políticas públicas de igualdad de género a nivel local.

En definitiva, es primordial la creación de mecanismos de diálogo entre el Estado y la sociedad civil que, con base en las responsabilidades institucionales para el cumplimiento de la AMC, permitan medir la transformación de las situaciones de desigualdad de género señaladas, que han logrado superarse a través de la gestión de esta política pública. Mencionados mecanismos deben incorporar la producción sistemática de información pública sensible al género.

---

175 R. A.W. Rhoades, «La nueva gobernanza: Gobernar sin gobierno», en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coord. Agustí Cerrillo i Martínez (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005), 99-108.

176 Eugenio Lahera, *Política y políticas públicas* (Santiago de Chile: CEPAL, 2004), 8, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/1/S047600\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/1/S047600_es.pdf).



# CONCLUSIONES

---

El derecho a la participación política en la gestión de asuntos de interés público materializa las garantías de tutela de derechos, promovida desde la sociedad civil, es decir, desde abajo. Esta labor, como se ha estudiado, puede cobrar mayor o menor fuerza, dependiendo de la visión democrática de los actores políticos de una sociedad, quienes no siempre están dispuestos a compartir el poder.

A nivel nacional, existe un gran entramado institucional armado desde arriba que, lejos de promover el derecho a la participación política en el ciclo de las políticas públicas locales, facilita la cooptación gubernamental de este derecho, por lo que en ocasiones es visto como un mecanismo funcional al gobierno. Esta situación desalienta la movilización social de organizaciones como la CCMC, que perciben un retroceso en la conquista de sus derechos pese al camino recorrido, debido a que sus logros no se traducen en cambios sostenibles. Esto, sin duda, transgrede el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos, que instan a los países a promover el derecho a la participación política de forma progresiva, y con la intervención particular de los grupos desfavorecidos, en este caso, las mujeres.

La AMC 2015-2018 es un instrumento de política pública, que ha permitido a la CCMC llevar sus demandas a la esfera pública es decir, ha logrado publicar sus necesidades estratégicas. Esto a través del ejercicio del derecho a la participación política a nivel local, aprovechando

coyunturas políticas favorables, y gracias al empoderamiento de las mujeres de la CCMC, elemento primordial en la gestión de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Es evidente que en la AMC se plantea un fin colectivo, esto es, la búsqueda de igualdad y justicia de género, para lo cual la CCMC colocó sus problemas en la Agenda Pública, vinculada al PDOT. Para esta labor ha liderado una coalición de actores locales interesados en implementar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. Asimismo, ha valorado varias posibilidades, desde un posicionamiento ético-político, para la implementación de los objetivos recogidos en la Agenda, mediante las cuales logró la construcción de ordenanzas y proyectos, con enfoque de derechos humanos.

Ahora bien, la exigibilidad social y política de derechos humanos tiene un alcance distinto para el Estado y para la sociedad civil. En el primer caso, involucra el desarrollo normativo desde abajo, es decir, sustentado en la reflexión sobre las diversas dinámicas territoriales, el fortalecimiento institucional de los distintos niveles estatales y entes desconcentrados del Ejecutivo, y la gestión de políticas públicas. En cambio, para el segundo caso, es fundamental la incidencia política por medio del ejercicio del derecho a la participación en el tratamiento de las normas, en todas las fases del ciclo de la política pública, y la acción y movilización social colectiva que, como en el caso de estudio, puede forjar redes en favor de los derechos humanos de las mujeres.

En concordancia con lo planteado por Saura Estapá, la AMC 2015-2018 ha incidido en la consolidación de la CCMC como un mecanismo para que los sujetos de derechos, o sea las mujeres, puedan actuar con capacidad de crear acuerdos políticos para conseguir el reconocimiento de sus derechos y el cumplimiento progresivo de los mismos, lo que confluye en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de Cotacachi, en especial de las mujeres, tanto a nivel individual como colectivo, y por ende en el fortalecimiento de la democracia.

La acción colectiva de la CCMC es una forma de exigibilidad social y política de cambio de patrones patriarcales y machistas que han colocado a las mujeres diversas en condiciones de desigualdad y pobreza. Sin embargo, su accionar se ve alentado o restringido tanto por las capacidades institucionales del GADM Cotacachi, como por la voluntad

de las autoridades de turno, quienes en función de su forma de gobernar priorizan o no las demandas plasmadas en la AMC 2015-2018.

A partir de la elaboración de la AMC, se infiere que los mecanismos de exigibilidad estratégica dependen tanto del contexto institucional como de la concreción del sistema de participación ciudadana, que en el caso de Cotacachi acertadamente es el paraguas de involucramiento de la CCMC en la toma de decisiones de índole público. Lo cierto es que también obedecen a «la apropiación por parte de las organizaciones sociales de los mecanismos de fiscalización y de la existencia en la sociedad civil de actores con vocación y recursos para utilizarlos».<sup>177</sup> Es decir, se contradice la visión de que la participación se ordena exclusivamente desde el Estado y que los instrumentos de planificación y política pública tienen su origen en las altas esferas y, por tanto, resultan inorgánicos.

El mecanismo utilizado por la CCMC para exigir sus derechos ha sido liderar una red de actores locales involucrados en políticas públicas de igualdad de género, cuyas interacciones han ubicado a la AMC como un instrumento con centralidad, intermediación y cercanía óptimos, pese a las distintas visiones de las administraciones municipales.

Con base en lo llevado a cabo por la CCMC, se sostiene que la exigibilidad social y política de derechos constituye un proceso complejo que demanda un profundo conocimiento de los derechos humanos, para articular la teoría y marco de protección con la práctica. Considerando que se requiere desarrollar acciones que respondan a necesidades estratégicas vistas como derechos que determinan obligaciones estatales, sin perder de vista el contexto y entramado institucional y, sobre todo, necesita una gran capacidad y creatividad para poner en escena una metodología que privilegie el diálogo y capacidad de escucha.

La CCMC, mediante la AMC 2015-2018, pese a lo anotado en las líneas anteriores, aún tiene un largo camino por recorrer porque no ha conseguido modificaciones sustanciales en la conducta del GADM Cotacachi respecto a su responsabilidad de cumplir con el desarrollo progresivo de los derechos humanos. Es evidente que la percepción de gobernanza de las autoridades de turno prima al momento de operacionalizar o no el enfoque de derechos humanos.

---

177 Abramovich, «Una aproximación al enfoque de derechos», 47.

Por otra parte, se evidencia que la AMC carece de un apartado que defina los mecanismos y recursos para la evaluación de sus resultados. Así, la falta de un método con enfoque de derechos humanos para evaluar los avances y logros, que incluya un sistema articulado de indicadores, dificulta la medición cualitativa y cuantitativa de los logros, y la gestión de este instrumento de política pública y, por ende, la toma de decisiones asociadas a la exigibilidad de derechos, debido al desconocimiento de resultados e impactos que deben ser verificados y constantemente monitoreados.

Siguiendo el análisis anterior, la inexistencia de información pública con enfoque de derechos humanos, producida de manera periódica y sistemática, provoca que el elemento discrecional sea el protagonista en la toma de decisiones por parte de los entes gubernamentales, y que la sociedad civil organizada no tenga argumentos técnicos para exigir el cumplimiento de sus derechos.

El contenido de la AMC 2015-2018 está inmerso en el debate de la legitimidad contra la legalidad, situación que es aprovechada para valorar o desacreditar sus apuestas, y asignar o no recursos económicos para su materialización, desconociendo el principio de progresividad. De todos modos, constituye un avance local importante que, si bien no es completo, intenta incorporar en enfoque de derechos humanos, a pesar del atraso nacional en la temática.

Como se ha visto, el marco normativo internacional y nacional por sí mismos no generan cambios sustantivos en la materialización de derechos humanos, se requieren múltiples factores, entre los que sobresalen la cultura, el quehacer de los movimientos sociales, en este caso de la CCMC, que permitan ubicar las luchas de las mujeres como luchas por los derechos humanos, y la voluntad política.

Por último, es vital aplicar y reconocer que la sumatoria de aspectos teóricos, estándares internacionales y marco de protección nacional y local, el contexto y la evidencia empírica, son primordiales cuando se gestionan políticas públicas con enfoque de derechos humanos, que marcan el límite mínimo de concreción por parte del Estado. Así como también, es primordial la transversalización de principios como la participación y el acceso a la información para posibilitar la exigibilidad de derechos en favor de las mujeres.

Como reflexión final, se tiene que el Sistema Nacional de Protección de Derechos debe ser entendido desde las luchas de los movimientos sociales, cuyo poder se deriva de la capacidad para montar desafíos colectivos recurriendo a propósitos comunes. De este modo, se contribuirá al fortalecimiento de sociedades democráticas que reconozcan a las mujeres como sujetas políticas, con derechos para tomar decisiones en el ámbito público.



## BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor. «La articulación de acciones legales y políticas en la demanda de derechos sociales». En *Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: Del invento a la herramienta*, coordinado por Alicia Ely Yamin, 149-151. Ciudad de México: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo / APRODEH Valdés, 2006.
- . «Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales». *Anuario de Derechos Humanos*, n.º 2 (2006): 13-51.
- . «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo». *Revista de la CEPAL*, n.º 88 (2006): 35-50.
- Aguilar Villanueva, Luis. «Estudio preliminar». En *El estudio de las políticas públicas*, 3.ª ed., editado por Luis Aguilar Villanueva, 15-74. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- . «Estudio introductorio». En *La implementación de las políticas*, editado por Luis Aguilar Villanueva, 15-94. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- . *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Friedrich Naumann Stiftung für die Freiheit, 2010.
- Arcentales, Javier. «Horizontes del Sistema Nacional de Protección de Derechos». En *Horizonte de los derechos humanos: Ecuador 2014-2016*, editado por Gina Benavides y Carlos Reyes, 217-27. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador-Programa Andino de Derechos Humanos, 2018.
- Ávila Santamaría, Ramiro. «Retos de una nueva institucionalidad estatal para la protección de los derechos humanos». *Aportes Andinos*, n.º 23 (2008): 1-19. <http://hdl.handle.net/10644/1033>.
- Benavente, Cristina, y Alejandra Valdés. *Políticas públicas para la igualdad de género: Un aporte a la autonomía de las mujeres*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para América Latina (CEPAL), 2014.
- Binetti, María José. «Del género a los bio/cis/trans/tecno/post-géneros: El paradójico destino de una extrapolación sociologista». *Investigaciones Feministas* 12, n.º 1 (2021): 191-201. doi:10.5209/infe.73267.
- Bobbio, Norberto. *El problema de la guerra y las vías de la paz*. Barcelona: Gedisa Editorial, 2000.
- . *Igualdad y libertad*. Ciudad de México: Ediciones Paidós Ibérica, 1993.
- Butler, Judith. *El género en disputa: El feminismo y la subversión de la identidad*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2007.

- Cobb, Roger, Jennie Keith Ross y Marc Howard Ross. «Agenda Building as a Comparative Political Process». *The American Political Science Review* 70, n.º 1 (1976): 126-38.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Brasilia: CEPAL, 2010.
- Encuentro Latinoamericano para la Promoción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. «Declaración de Quito». 24 de julio de 1998. <http://www.derechos.org/nizkor/la/declaraciones/quito.html>.
- Facio, Alda, y Lorena Fries. «Feminismo, género y patriarcado». *Revista sobre Enseñanza del Derecho de Buenos Aires* 3, n.º 6 (2005): 259-94.
- Faúndez, Alejandra, y Marisa Weinstein. *Ampliando la mirada: La integración de los enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos*. Santiago de Chile: ONU Mujeres, 2012.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas para la Mujer (UNFPA, por sus siglas en inglés). *Los presupuestos sensibles al género en la práctica: Manual de capacitación*. Nueva York: UNFPA, 2016. [http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2006/gender\\_manual\\_spa.pdf](http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2006/gender_manual_spa.pdf).
- Foro Internacional de Mujeres Indígenas. (FIMI) *MairinIwanka Raya: Mujeres Indígenas Confrontan la Violencia; Informe complementario al estudio sobre violencia contra las mujeres del Secretario General de las Naciones Unidas*. S. 1.: FIMI, 2006.
- French, Richard D. *How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy Making 1969-1984*, 2.ª ed. Toronto: James Lorimer, 1984.
- Garraud, Philippe. «Politiques nationales: élaboration de l'agenda». *L'Année Sociologique* 40 (1990): 17-41.
- Grupo de Trabajo del UNEG sobre Derechos Humanos e Igualdad de Género. «Integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación: Hacia una guía del UNEG». Documento orientativo. 2011.
- Guzmán Ordaz, Raquel, y María Luisa Jiménez Rodrigo. «La interseccionalidad como instrumento analítico de interpelación en la violencia de género». *Oñati Socio-Legal Series* 5, n.º 2 (2015): 596-612. <http://ssrn.com/abstract=2611644>, 2015.
- Herrera Flores, Joaquín. *La reinención de los derechos humanos*. Sevilla: Atrapasueños, 2007.
- Howlett, Michael. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Oxon: Routledge, 2011.

- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). *Inclusión, derechos humanos e incidencia política*. San José de Costa Rica: IIDH / Visión Mundial, 2008. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/22105.pdf>.
- Krieger, Peter. «La deconstrucción de Jacques Derrida (1930-2004)». *Anales del Instituto de Investigaciones Estéticas*, 26, n.º 84 (2004): 179-88.
- Lahera, Eugenio. *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL, 2004. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/1/S047600\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/1/S047600_es.pdf).
- Laswell, Harold D. *A Pre View of Policy Sciences*. Nueva York: American Elsevier Publishing, 1971.
- Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- . «Technology Assessment and Policy Analysis». *Policy Sciences* 8 (1977): 173-5.
- Marchioni, Marco. *Planificación social y organización de la comunidad*. Madrid: Editorial Popular, 1989.
- Meillassoux, Claude. *Mujeres, graneros y capitales: Economía doméstica y capitalismo*. Ciudad de México: Siglo XXI, 1999.
- Meny Ives, y Jean Vlaude Thoenig. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992.
- Muller, Pierre. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1990.
- Murcia, Jonathan, y James Granada. «Acción colectiva en la formación de agendas de la política pública de desplazamiento forzado en Medellín». *Estudios Políticos*, n.º 47 (2015): 151-70. doi:10.17533/udea.espo.n47a09.
- Natera, Antonio. «La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular». Documento de trabajo. Universidad Carlos III de Madrid, 2004. <http://hdl.handle.net/10016/590>.
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. «Informe anual 2011: El salto de la autonomía. De los márgenes al centro». Documentos de proyecto e investigación. <https://hdl.handle.net/11362/3931>.
- Ortiz, Santiago. «El proceso de participación para el desarrollo local de Cotacachi, 1996-2003». Tesis de maestría, FLACSO Ecuador, 2003. <http://hdl.handle.net/10469/368>.
- Osuna Fernández, Antonio. *Teoría de los derechos humanos: Conocer para practicar*. Madrid: Edibesa, 2001.
- Pacheco Zerga, Luis. «La igualdad de oportunidades y el derecho al trabajo de la mujer: un esfuerzo internacional de protección social». *IUS: Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla* 6, n.º 29 (2012): 108-29.

- Pautassi, Laura. «La articulación entre políticas públicas y derechos: Vínculos difusos». En *Políticas públicas para un estado social de derechos: El paradigma de los derechos universales*, coordinado por Ximena Erazo, 2: 89-116. Madrid: LOM, 2007.
- Pisarello, Gerardo. «Los derechos sociales y sus garantías: Notas para una mirada desde abajo». En *La protección judicial de los derechos sociales*, editado por Christian Courtis y Ramiro Ávila Santamaría, 31-53. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Reflexiones: Desarrollo local con equidad de género*. San Salvador: PNUD, 2006.
- Repetto, Fabián. «Capacidad estatal: Requisito necesario para una mejor política social en América Latina». Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre de 2003.
- Rhodes, R. A. W. «La nueva gobernanza: Gobernar sin gobierno». En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez, 99-108. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- Roth, André-Noel. *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2014.
- S. A. «Reunión anual de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales: Sesión sobre la coherencia en todo el sistema y la colaboración con los equipos de las Naciones Unidas en los países». s.f.
- Salgado, Judith. «Género y derechos humanos». *Foro: Revista de Derecho*, n.º 5 (2006): 163-73.
- Sanz Menéndez, Luis. «Análisis de redes sociales: O cómo representar las estructuras sociales subyacentes». *Apuntes de Ciencia y Tecnología*, n.º 7 (2003): 21-9. <http://hdl.handle.net/10261/1569>.
- Saura Estapá, Jaume. «La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: Especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)». *Papeles el tiempo de los derechos* n.º 2 (2011): 1-14. <https://core.ac.uk/download/pdf/29406042.pdf>.
- Scott, Joan. «El género: Una categoría útil para el análisis histórico». En *El género: La construcción cultural de la diferencia sexual*, compilado por Marta Lamas, 265-302. Ciudad de México: Programa Universitario de Estudios de Género, 1996. <https://www.icmujeres.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/scott.pdf>.
- Segato, Rita. *Contra-pedagogías de la crueldad*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2018.

- Stake, Robert. *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*. Barcelona: Grau, 2006.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, 2008.
- Theis, Joaquim. *Promoting Rights-Based Approaches: Experiences and Ideas from Asia and the Pacific*. Bangkok: Save the Children Sweden, 2004. <https://resourcecentre.savethechildren.net/document/promoting-rights-based-approaches-experiences-and-ideas-asia-and-pacific/>.
- Torgerson, Douglas. «Entre el conocimiento y la política: Tres caras del análisis de políticas». En *Política pública*, compilado por Luis Aguilar, 197-238. Ciudad de México: Siglo XXI, 2007.
- Torres Dávila, Víctor Hugo. «Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador». *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 13, n.º 2 (2019): 111-31. doi:10.17141/mundosplurales.2.2019.4215.
- Toscano López, Daniel. «El poder en Foucault: Un caleidoscopio magnífico». *Logos* 26, n.º 1 (2016): 111-24. doi:10.15443/RL2608.
- Tribu, Laurence. «Ciencia política: ¿Análisis o ideología?». *Filosofía y Asuntos Públicos* 2, n.º 1 (1972): 66-110.
- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). *Equidad de género*. Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Integral de la UNAM, 2015.
- Vacca, Lucrecia, y Florencia Coppolecchia. «Una crítica feminista al derecho a partir de la noción de “biopoder” de Foucault». *Páginas de Filosofía* 13, n.º 16 (2012): 60-75. <https://biblat.unam.mx/es/revista/paginas-de-filosofia/articulo/una-critica-feminista-al-derecho-a-partir-de-la-nocion-de-biopoder-de-foucault>.
- Walsh, Catherine. «Interculturalidad crítica y educación intercultural». En *Construyendo interculturalidad crítica*, editado por Jorge Viaña, Luis Tapia y Catherine Walsh, 75-96. La Paz: Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello, 2009.

## INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

- (ACNUDH) Asamblea General. *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 18 de diciembre de 1979. A/RES/34/180.
- . *Declaración universal de derechos humanos*. 10 de diciembre de 1948. A/RES/217(III).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Acceso a la información, violencia contra las mujeres y administración de justicia*. 27 de marzo de 2015. OAS/Ser.L/V/II.154.

- . *Declaración americana de derechos y deberes del hombre*. 1948. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>.
- . *Estándares jurídicos: Igualdad de género y derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación. Actualización del 2011-2014*. 2015. OEA/Ser.L/V/II.143.
- . *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. 15 de septiembre de 2018. OEA/Ser.L/V/II. Doc.191/18.
- . *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Protocolo de San Salvador*. 18 de enero de 1993.
- . *Resolución 1/18: Corrupción y Derechos Humanos*. 2 de marzo de 2018. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>.
- ONU Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. «Recomendaciones generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer». Accedido el 20 de febrero de 2024. <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm#top>.
- ONU Comité de Derechos Humanos. *Observación General N.º 34. Libertad de opinión y libertad de expresión*. 12 de septiembre de 2011. CCPR/C/34/.
- ONU Conferencia Mundial de Derechos Humanos. *Declaración y Programa de Acción de Viena*. 25 de junio de 1993. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA\\_booklet\\_Spanish.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf).
- ONU Consejo de Derechos Humanos. «Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento». 27 de julio de 2015, A/70/203.
- . «Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación». 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27.
- ONU Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación*. 2012. HR/PUB/12/5.
- ONU Mujeres. *¿Cómo gestionar evaluaciones con enfoque de género? Manual de evaluación*. S. I: ONU Mujeres, 2011. [http://unifem.org/evaluation\\_manual/](http://unifem.org/evaluation_manual/).
- Organización de Estados Americanos (OEA). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer: Convención de Belém do Para*. 9 de junio de 1994. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>.
- . *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Protocolo de San Salvador*. 18 de enero de 1993.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). «Definición de la transversalización de la perspectiva de género». Accedido el 20 de febrero de 2024. <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>.

## SENTENCIAS INTERNACIONALES

Corte IDH. «Sentencia de 6 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)». *Caso Castañeda Gutman vs. México*. 6 de agosto de 2008.

—. «Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas)». *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. 17 de junio de 2005. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_125\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf).

## CONSTITUCIÓN, LEYES, DECRETOS Y REGLAMENTOS

Ecuador AUCC (Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi). «Agenda de Mujeres e Igualdad de Género del Cantón Cotacachi 2015-2019». Documento de archivo, disponible en las oficinas de la AUCC.

Ecuador *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010.

—. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial 306, Suplemento, 22 de octubre de 2010.

Ecuador Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que Garantice la Igualdad entre Hombres y Mujeres. *Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017*. Quito: Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que Garantice la Igualdad entre Hombres y Mujeres, 2014.

—. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

Ecuador Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) «Encuesta de uso del tiempo», datos tabulados, 2012. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/uso-del-tiempo-2/>.

—. «Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y de Violencia de Género contra las Mujeres», datos tabulados, 2019. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/>.

—. «Página de inicio». <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas/>.

Ecuador GADM Santa Ana de Cotacachi. «Ordenanza del Sistema de Participación del Cantón Santa Ana de Cotacachi: AUCC». 28 de septiembre de 2016. <https://drive.google.com/file/d/1fA9o10jIP5p0idHGJCp1sr6k8dE76IY0>.

- . *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Registro Oficial 175, Suplemento, 11 de mayo de 2011.
  - . «Indicadores socio económicos». *SiCES*. Accedido el 11 de junio de 2020. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/indicadores-socio-economicos-2/>.
  - . *Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*. Registro Oficial 175, Suplemento, 5 de febrero de 2018.
- Ecuador Ministerio de Economía y Finanzas. «Producto Interno Bruto». Accedido el 1 de junio de 2020. <https://www.finanzas.gob.ec/>.
- . «Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantón Cotacachi 2015-2035». 2015.
- Ecuador SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES, 2013. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/02/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir-2013-2017.pdf>.

## ANEXO 1.

### Vinculación de las competencias del GAD Municipal con políticas de la Agenda Nacional para la Igualdad de Género, y los ejes, políticas, estrategias y resultados de la AMC 2015-2018

Competencia / función	Política nacional	Eje Agenda Cotacachi	Política Agenda Cotacachi	Estrategia Agenda Cotacachi	Resultado
Gestionar la cooperación internacional.	Alcanzar el desarrollo sostenible con igualdad y autonomía de las mujeres, implementando acciones y estrategias para transformar sus vidas.	Economía y trabajo	Fomentar la corresponsabilidad en el trabajo doméstico y de cuidados.  Promover empleo inclusivo para jóvenes, adultos mayores, campesinos y personas con discapacidad.	Acceso a mercados orgánicos solidarios y comercio justo, a nivel local y externo.  Estudio de actividades económicas de Cotacachi y de su realidad laboral, con enfoque de género.	Acciones afirmativas en Ordenanza de Economía Popular y Solidaria.  Proyectos productivos liderados por mujeres: industrialización de la chicha de jora.
Planificar el desarrollo cantonal y formular el PDOT.	Garantizar la igualdad de acceso y la plena participación de mujeres y personas LGBTI en las estructuras del poder y en los procesos de toma de decisiones, promoviendo el pleno ejercicio de sus derechos políticos.	Poder y organizaciones	Fortalecer las organizaciones de mujeres, y su participación en espacios diversos, redistribuyendo poder y potenciando su actoría y toma de decisiones.	Elaboración de metodología del presupuesto participativo, con enfoque de género.	Metodología de asignación de presupuesto participativo incluye categoría ponderada de jefatura de hogar femenina.
Prestar servicios públicos (agua potable, alcantarillado).	Promover el empoderamiento y participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones en cuanto al uso y conservación de los recursos naturales, con reconocimiento de los saberes ancestrales.	Salud	Promover atención de salud de alta calidad con enfoque intercultural y sensible a la diversidad sexo-genérica.  Promover el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.	Construcción y promoción de la casa de medicina ancestral/salud (Warmi Razu).  Proyecto de educación sexual y prevención de embarazos en adolescentes.	

Competencia / función	Política nacional	Eje Agenda Cotacachi	Política Agenda Cotacachi	Estrategia Agenda Cotacachi	Resultado
Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de educación y salud, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo.	Fortalecer y consolidar la formación integral del sistema educativo y de protección de conocimientos para superar patrones de género discriminatorios y crear condiciones, contenidos y prácticas de igualdad plena, convivencia armónica y recíproca entre todas las personas.	Educativa	<p>Garantizar a todas las personas, especialmente a mujeres, grupos prioritarios y personas de áreas rurales de Cotacachi, el acceso equitativo a la educación formal.</p> <p>Promover la educación no formal en Cotacachi de manera que mejoren las condiciones de vida para todas y todos, especialmente para mujeres, la comunidad LGBTI y otros grupos prioritarios.</p>	<p>Formación integral de los NNAJ de Cotacachi en temas como liderazgo, política, género, agroecología y derechos.</p> <p>Escuela de formación desde los adultos mayores hacia los NNA (conocimiento y sabiduría).</p>	Formación integral de los NNAJ de Cotacachi en temas como liderazgo, política, género, agroecología y derechos.
Fortalecer y consolidar la formación integral del sistema educativo y de protección de conocimientos para superar patrones de género discriminatorios y crear condiciones, contenidos y prácticas de igualdad plena, convivencia armónica y recíproca entre todas las personas.	Fortalecer y consolidar la formación integral del sistema educativo y de protección de conocimientos para superar patrones de género discriminatorios y crear condiciones, contenidos y prácticas de igualdad plena, convivencia armónica y recíproca entre todas las personas.	Educativa	<p>Promover el fortalecimiento y la revitalización de las tradiciones y formas de expresarse de los diversos pueblos presentes en el cantón fortaleciendo el diálogo intercultural.</p>	<p>Fortalecimiento del museo con exposiciones permanentes, itinerantes y temporales que valoricen la sabiduría ancestral y el patrimonio vivo desde la perspectiva de igualdad de género.</p>	Fortalecimiento del museo con exposiciones permanentes, itinerantes y temporales que valoricen la sabiduría ancestral y el patrimonio vivo desde la perspectiva de igualdad de género.
Cultura y comunicación	Cultura y comunicación	Cultura y comunicación	<p>Fomentar una comunicación inclusiva que contribuya a erradicar todo tipo de discriminación, como una herramienta para el cambio social que promueva la igualdad, los derechos, y mejora de la calidad de vida de las personas, especialmente las mujeres, pueblos y nacionalidades, comunidad LGBTI y grupos prioritarios.</p>	<p>Investigación y reconocimiento de los pueblos originarios de Cotacachi e Imantag.</p>	Cotacachi e Imantag; estudio histórico
Deporte, recreación y ocio	Deporte, recreación y ocio	Deporte, recreación y ocio	<p>Desarrollar espacios e infraestructura que fomente el deporte, recreación y participación permanente de personas con menos acceso (mujeres, adultas mayores, adultas, adolescentes y niñas) y personas con discapacidad.</p>	<p>Escuela de formación de saberes para transferencia intergeneracional, incluyendo manifestaciones culturales de los pueblos afro y sierra (idioma, saberes y manifestaciones culturales).</p>	Generación de espacios creativos, culturales, seguros y adecuados a cada grupo poblacional.

Competencia / función	Política nacional	Eje Agenda Cotacachi	Política Agenda Cotacachi	Estrategia Agenda Cotacachi	Resultado
Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios	Implementar programas que fortalezcan las prácticas, conocimientos y saberes de las mujeres indígenas, montubias y afrodescendientes, que favorezcan la conservación ambiental, fomenten la corresponsabilidad empresarial y fortalezcan la resiliencia para enfrentar catástrofes naturales.	Ambiente y tierra	Crear una convivencia sostenible y estable con el medioambiente, valorando los aportes de las mujeres para mitigación y conservación del ambiente que fortalezca la construcción del cantón ecológico y la visión ambiental y no extractiva del PDOT.	Incidencia de la implementación del plan maestro de alcantarillado y el tratamiento de aguas servidas.	Declaratoria de Cotacachi como cantón libre de mimera.
			Distribuir y legalizar la tierra, la propiedad y vivienda digna en el cantón Cotacachi de manera equitativa y justa.	Sensibilización al personal municipal en derechos a la propiedad y de género. Trámites en general.	Proyectos para la conservación de semillas nativas y consumo responsable.
			Desarrollo de actividades sostenibles y equitativas que fomenten la agroecología y consumo responsable.		
Hábitat y vivienda (función)	Promover acciones tendientes a asegurar el derecho a una vivienda adecuada para las mujeres y personas LGBTI, sin discriminación, con respeto a la diversidad.				

Competencia / función	Política nacional	Eje Agenda Cotacachi	Política Agenda Cotacachi	Estrategia Agenda Cotacachi	Resultado
<p>Implementar los sistemas de protección integral del cantón, lo cual incluirá la conformación de consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria (función).</p>	<p>Política nacional</p>	<p>Eje Agenda Cotacachi</p>	<p>Política Agenda Cotacachi</p>	<p>Programa de concienciación y sensibilización sobre derechos y erradicación de violencia con enfoque de igualdad y equidad.</p>	<p>Capacitación a organizaciones de base en derechos humanos.</p>
<p>Prevenir y erradicar toda forma de discriminación y violencia de género y a personas LGBTI, organizando la respuesta del Estado en la prevención, atención, sanción y restitución del derecho a una vida sin violencia. (función).</p>	<p>Política nacional</p>	<p>Violencia</p>	<p>Erradicar la violencia mediante el cambio de patrones culturales en la sociedad, instituciones públicas, organizaciones, comunidades y hogares.</p>	<p>Modelo de gestión e implementación de la Casa de Primera Acogida con enfoque intercultural.</p>	<p>Ordenanza para la prevención, atención y erradicación de toda forma de violencia de género en el cantón Cotacachi.</p>
<p>Proteger integralmente los derechos (función).</p>	<p>Política nacional</p>	<p>Eje Agenda Cotacachi</p>	<p>Política Agenda Cotacachi</p>	<p>Concientización y capacitación a instituciones responsables de derechos humanos de las mujeres.</p>	<p>Ordenanza para la prevención, atención y erradicación de toda forma de violencia de género en el cantón Cotacachi.</p>

Fuente y elaboración propias.

## ANEXO 2. EJEMPLO DE FICHA TÉCNICA POR INDICADOR

Número de instrumentos de política pública de género considerados en el PDOT

Atributo	Incidencia política: participación significativa
<b>Nombre del indicador</b>	Número de instrumentos de política pública de género considerados en el PDOT
<b>Justificación / definición</b>	Conocer la cantidad de instrumentos de política pública que incorporan el enfoque de género en su contenido.
<b>Fórmula de cálculo</b>	n $IPP = \sum_{i=1} nPPGi$ <p>Donde: IPP = Número de instrumentos de política pública de género considerados en el PDOT nPPGi= Número de políticas públicas con enfoque de género <b>i</b>. Siendo <b>i</b> cada una de las políticas públicas gestionadas por la sociedad civil y el GADM Cotacachi.</p>
<b>Frecuencia / periodicidad de la recopilación de datos</b>	Anual
<b>Método de medición</b>	Los datos para el cálculo de este indicador se obtendrán de la gaceta municipal, espacio en el que constan las ordenanzas aprobadas por el GADM Cotacachi. El indicador se calculará de la sumatoria de las ordenanzas con enfoque de género que se registran a nivel local.
<b>Unidad de medida o expresión del indicador</b>	Número
<b>Responsable institucional de generar el indicador</b>	GADM Cotacachi

Fuente y elaboración propias.

## ÚLTIMOS TÍTULOS DE LA SERIE MAGÍSTER

364	Carmen Lucía Jijón, <i>Victoria Vásconez Cuvi: Sensibilidad feminista y emancipación intelectual</i>
365	Glenda Z. Villamarín, <i>Crítica cultural y psicología: La teoría del apego en Ecuador</i>
366	Víctor Rivadeneira Cabezas, <i>Reforma constitucional en Ecuador: Análisis histórico y crítico</i>
367	Javier Arcentales Illescas, <i>El derecho a migrar y la ciudadanía universal: Límites a la soberanía estatal</i>
368	Susana Toral, <i>Justicia integral: Garantía para el ejercicio de los derechos constitucionales</i>
369	Fernando Guerra Coronel, <i>Conciencia y dignidad: Fundamento jurídico de los derechos de los animales</i>
370	Pablo Castillo, <i>Opiniones consultivas de la Corte IDH: ¿Utopía o mandato?</i>
371	Ramiro Urbina, <i>Necrocomicidad en Joker, South Park y Jackass: Risas que pueden matar</i>
372	Sergio Arias, <i>Práctica judicial y delito en la provincia de Mariquita (1821-1830)</i>
373	Elisa Escobar, <i>Estrategias de comunicación y etnodesarrollo en San Andrés de Canoa</i>
374	Paola Vanessa Hidalgo, <i>La representación de lo diferente: El autismo en la narrativa mediática</i>
375	Alex Panizo, <i>Migración y educación pública: Inclusión de estudiantes venezolanos en Ecuador</i>
376	Alejandro Rodas O., <i>Beneficios de la acupuntura y acuapuntura en la fase de cese del Tianguí</i>
377	Janneth Rangles, <i>Alteraciones de la energía del Espíritu-Shen: Estrés académico y proceso socioeconómico</i>
378	Jeanneth Albuja Echeverría, <i>Derechos humanos, mujeres y gestión de política pública local</i>



En materia de igualdad y justicia de género, además de la política nacional, los gobiernos autónomos descentralizados no siempre se preocupan por contar con una política local; por tanto, muchas veces esta no existe. En ese sentido, el caso de Cotacachi es sui géneris, pues fruto de sus luchas, varios grupos de mujeres diversas, a través de la Coordinación Cantonal de Mujeres de Cotacachi (CCMC) lograron adaptar la agenda nacional a las necesidades de su territorio en la Agenda de Mujeres e Igualdad de Género del Cantón Cotacachi (AMC) 2015-2018, y consiguieron que este documento fuese vinculante. Este libro aborda de qué manera la AMC sirvió como una herramienta de exigibilidad estratégica de derechos para las mujeres. Se concluye que, si bien la acción de la CCMC es una forma de exigibilidad de cambio de patrones patriarcales, su accionar se alienta o restringe por las capacidades institucionales y la voluntad de las autoridades de turno. Así, para evaluar políticas públicas similares, se proponen indicadores del derecho a la participación política.

Jeanneth Albuja Echeverría (Quito, 1977) es economista (2000) y magíster en Diseño y Administración de Proyectos (2006) por la Universidad Central del Ecuador y magíster en Derechos Humanos con mención en Exigibilidad Estratégica (2022) por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Actualmente, es docente de Economía en la Universidad Técnica del Norte. Ha escrito varios ensayos sobre desigualdad y género.



9789942641625