

María Amelia Viteri
Coordinadora

Violencia, géneros y derechos en el territorio

Serie Territorios en Debate N° 8



2019

Violencia, géneros y derechos en el territorio / coordinado por María Amelia Viteri. Quito : CONGOPE : Ediciones Abya-Yala : Incidencia Pública Ecuador, 2019

195 páginas : ilustraciones, cuadros, gráficos, tablas.- (Serie Territorios en Debate ; 8)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942096333

GÉNERO ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; VIOLENCIA ; REFORMA POLÍTICA ; SEXUALIDAD ; MUJERES ; INDÍGENAS ; GOBIERNO ; DERECHOS HUMANOS ; ECUADOR

305.3- CDD

Primera edición: 2019

© **Consortio de Gobiernos Autónomos
Provinciales del Ecuador – CONGOPE**

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

www.congope.gob.ec

Quito-Ecuador

Ediciones Abya-Yala

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A

Apartado Postal: 17-12-719

Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800

e-mail: editorial@abyayala.org / abyayalaeditorial@gmail.com

Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com

Quito-Ecuador

Coordinador General de la Serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición, corrección e impresión: Ediciones Abya-Yala

Diseño, diagramación: Antonio Mena

ISBN: 978-9942-09-633-3

Derechos de autor No. 055417

Tiraje: 1.000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, febrero de 2019

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Serie Territorios en Debate:

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

Índice

Presentación	7
<i>Gustavo Baroja Narváez</i>	
Introducción	9
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
Corpografías y territorio	17
<i>María Amelia Viteri</i>	
Derechos y territorio: un modelo descentralizado para la vigencia de los derechos en el Ecuador	33
<i>María Cecilia Alvarado Carrión</i>	
La reforma política de la lucha de género y su incidencia en el rol de los gobiernos intermedios	65
<i>Cecilia Chacón Castillo</i>	
La gestión de lo social en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales. Breve aproximación al trabajo realizado en asuntos de violencia de género y derechos	89
<i>Mario Sáenz Andrade y Edwin Miño</i>	
Desde la vergüenza hacia el orgullo El trayecto que nos permitió dejar de ser delincuentes y empezar a ser ciudadanos	113
<i>Silvia Buendía</i>	
La realidad LGBTIQ y su articulación con el Gobierno local.	139
<i>Danilo Manzano</i>	
Mujeres indígenas y las diversidades sexuales en la agenda de los gobiernos locales <i>Mónica Chuji</i>	173

La reforma política de la lucha de género y su incidencia en el rol de los gobiernos intermedios

Cecilia Chacón Castillo¹

“...mi trabajo es construir ventanas donde
antes solo había pared”
(Michel Foucault).

Resumen

A través de un análisis breve y rico en argumentos sobre la gobernabilidad y participación de los movimientos de mujeres en el Ecuador, se expone el aporte del Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua y el Sistema Provincial de Protección de Derechos como fruto de una demanda y presencia activa y permanente de las mujeres en el territorio, Cecilia Chacón Castillo pone de relieve formas de participación ciudadana y ciudadanía independiente, que a su vez conllevan corresponsabilidad. Para ello, la autora inserta dichos ejemplos en el contexto de la provincia del Tungurahua, para mirar cómo se articula el gobierno provincial “como actor y protagonista de la política pública en el territorio”. De igual manera, aborda los niveles de articulación entre el gobierno central y sus ministerios con las agendas locales.

En cuanto a participación ciudadana, la autora argumenta que, gracias a la participación de las mujeres y al involucramiento de los colectivos LGBTI en años recientes, se han podido visibilizar agendas y acciones concretas de equidad en el ámbito público, medios de comunicación, y la sociedad.

Palabras clave: Gobernabilidad, participación, movimientos de mujeres, gobierno intermedio, Nuevo Modelo de Gestión.

¹ Cecilia Chacón Castillo, Periodista con Maestría en Gerencia Pública, docente universitaria de Pregrado y Posgrado, Miembro de la Red de docentes investigadores de las Artes y Cultura del Ecuador, Viceprefecta de Tungurahua. cecychacon@yahoo.com

Introducción

El artículo contempla el análisis y reflexión de las lecciones aprendidas a través de la política pública de fortalecimiento de la participación ciudadana en la provincia de Tungurahua y en especial énfasis el desarrollo de la política de equidad género a través del gobierno intermedio y su incidencia en la promoción del sistema provincial de protección de derechos, como en la calidad representativa y de propuestas de las mujeres y personas GLBTI a través del Grupo de Interés de Mujer y Género del Parlamento Gente dentro del Nuevo Modelo de Gestión existente desde el año 2000. Este ejercicio pretende visibilizar el rol del gobierno intermedio como ente articulador, impulsor y coordinador de las decisiones ciudadanas validadas en las asambleas provinciales efectuadas anualmente y que constituyen mandatos para todos los niveles de gobierno en la localidad.

El análisis está dentro de la dinámica nacional y responde a los logros y conflictos no resueltos en la esfera central del Estado, en la que se superponen relaciones de poder, reinstitucionalización de la estructura estatal, revisión de normas y leyes, legitimación de las instituciones que promueven la defensa y garantía de los derechos de las mujeres y personas GLBTI, capacidad territorial para asumir retos locales, reconocimiento de la actual realidad de las mujeres, planteamientos coherentes de soluciones a las demandas locales, capacidad movilizadora de la sociedad civil, empoderamiento y sensibilidad a los problemas de las mujeres, tolerancia a las identidades de género.

El desarrollo del análisis se adapta a la pedagogía constructivista, enfoque de la educación social a fin de plantear: a) reconocimiento de la realidad y de la experiencia local, b) reflexión crítica c) aprendizajes que coadyuven a nuevos paradigmas de los roles de los gobiernos provinciales en el Ecuador como parte del desarrollo integral de los territorios. Es decir, mientras más moderno quiera ser el territorio, más acción social movilizadora debe consolidar y reducir las brechas de pobreza, violencias y discriminación por género.

La hipótesis planteada se centra en la exigua normativa que emite el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentra-

lización COOTAD a los gobiernos provinciales para promover políticas de protección de derechos frente a la voluntad política de autoridades y al empoderamiento ciudadano de las mujeres y personas GLBTI en la presentación de propuestas que protejan y garanticen sus derechos. La problematización de esta realidad se sintetiza en ¿Son los gobierno provinciales efectivos a la hora de promover e implementar políticas públicas con enfoque de género y consolidar un sistema provincial de protección con otras instituciones públicas y sociedad civil?

Con este fin, contextualizaremos la situación actual de país, la situación de la provincia de Tungurahua y las propuestas que referencia al gobierno provincial como actor y protagonista de la política pública en el territorio.

Marco de encuentro entre las mujeres autoridades y la política pública luego de la Constitución del 98

Entrado el nuevo milenio con apoyo de las Naciones Unidas, se lleva a cabo la campaña MUJER VOTA POR MUJER, cuyos objetivos era motivar a las mujeres a postularse a cargos públicos de decisión y a sensibilizar a la ciudadanía a la sororidad y solidaridad por las candidatas mediante el voto popular. En esas elecciones seccionales existió una participación importante y decisora a concejales, alcaldesas, consejeras provinciales. En las elecciones del 21 de mayo del 2000, aproximadamente el 30% de mujeres ocuparon alguna candidatura por los diferentes partidos (González en la *Otra Mitad*, 2000, p. 14) y la reserva a los cargos de mayor jerarquía siempre fue “guardada” para los candidatos hombres.

Al mismo tiempo... surge la apatía y la incertidumbre por qué las mujeres por quienes habíamos votado, fueron sujetas de burla y escarnio de sus colegas. Se cuestionó el rol de las mujeres autoridades desde su capacidad para legislar, como para asumir cargos, se evidenció la escuela de discriminación aduciendo que los hogares de las mujeres autoridades se veían descuidados y disfuncionales y finalmente muchas de ellas jamás habían asumido un rol tan activo en la política local y territorial que eran notorias las debilidades de discurso en medios de comunicación, la calidad de argumentos se veían

débiles y las poquísimas propuestas se veían lastimadas por la falta de apoyo de sus colegas en los cuerpos colegiados de los gobiernos seccionales.

Tiempos complejos para la Ley de cuotas o Ley de Elecciones y Partidos Políticos, que fue una lucha de reivindicación del movimiento de mujeres a nivel nacional (Conamu, 2009) que alimentó la esperanza de que el país debía remodelar, reformar o renovar su sistema de partidos, su sistema de elecciones y su sistema de hacer desarrollo sin contar con una parte importante de la población como los indígenas, las mujeres, los afrodescendientes, las personas con discapacidad, en ese entonces.

Al mismo tiempo, en octubre de 1997, se aprueba la Ley Especial de Descentralización del Estado y de participación social, que motiva la creación de un Comité Permanente de Desarrollo Provincial con las autoridades del régimen seccional autónomo y dependiente de cada provincia, y algunos representantes de la sociedad como las universidades, las cámaras de la producción, medios de comunicación, organizaciones campesinas, colegios de profesionales entre otros (Vega en Aguirre *et al.*, 1998, p. 32). En este escenario el movimiento de mujeres observa que la ley es susceptible de las voluntades de las autoridades de turno y propone como parte del enunciado de los principios de la participación social de esta ley “la equidad social y de género” dejando sentado que aún el Estado y los gobiernos seccionales no interiorizaban como parte de la práctica cotidiana de la política la inclusión de género o los mismas demandas de las mujeres en las políticas públicas. Incluso el 7% de mujeres ya electas en concejalías o alcaldías (Vega en Aguirre *et al.*, 1998, p. 32) reflejaron no tener ninguna vinculación con las organizaciones de mujeres, ni contar con la suficiente información de los problemas de las mujeres o personas GLBTI para realizar propuestas dentro de las resoluciones u ordenanzas.

Sin duda la Ley de Cuotas dio paso a otras reformas emitidas en el tiempo, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana vigente desde el 20 de abril de 2010 y las prácticas participativas desde gobiernos locales en Ecuador desde el 96, abren otro horizonte como la promoción de la capacitación y la formación ciudadana a todo nivel, no sólo de las mujeres, sino del ciudadano de a pie que vuelca su rol de sujeto social a sujeto político, de su rol pasivo de usuario, beneficiario, consumidor, contribuyente a ser el sujeto de

derechos con responsabilidades más incluyentes en el ejercicio de lo público.

A partir de estos dos escenarios, las mujeres no hemos dejado de actuar y participar en las contiendas electorales. Siempre mayormente exigidas en capacitación, formación debido a los estereotipos sociales de apreciar más el productivo y el rol masculino (Flasco 2008).

Las reformas electorales motivan que la paridad y alternabilidad debe ser un requisito obligatorio, y en similar peso el movimiento de mujeres refleja mayor madurez al motivar que la participación femenina sea sensibilizada a los temas de género, con propuestas orientadas a las luchas históricas como el acceso a la salud, a la educación, a la equidad laboral, y a la erradicación de las violencias de género.

Concomitante a este esfuerzo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD especifica en el Art. 41 referente a las funciones de los gobiernos provinciales en sus literales b) diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias institucionales y legales; g) promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias. Siendo exigua la normativa al momento de interpretar las posibilidades de incidencia en la política pública social con enfoque de género desde los gobiernos provinciales.

Un hito en el accionar de propuestas desde las mujeres o desde gobiernos seccionales sensibles a los temas de género es la presencia de mujeres en las viceprefecturas del Ecuador, en las elecciones del 2014. Veintiún viceprefectas y dos prefectas es el resultado de autoridades para los gobiernos intermedios. Pese a esta nutrida presencia hasta el momento actual no fue posible consolidar un cuerpo colegiado² de estas autoridades, una agenda común de metas y propiciar un referente nacional de su participación política.

Por tanto, los desafíos y logros sobre la incidencia de los gobiernos intermedios en políticas públicas con enfoque de género son insuficientes y

2 El Consejo de Gobiernos Provinciales del Ecuador, durante los años 2016, 2017 propuso varias reuniones motivadas por las viceprefectas a fin de potenciar su rol y retribuir su liderazgo con intercambio de experiencias. Apenas 10 de las 23 viceprefecturas se reunían esporádicamente sin obtener objetivos y resultados concretos y de articulación en agendas comunes.

focalizados en muy pocos gobiernos provinciales, destacándose Azuay, Imbabura, Pichincha, Tungurahua. Los obstáculos a superar van desde voluntad política de la primera autoridad para asumir dentro de su plan de trabajo objetivos concretos relacionados a la reducción de las violencias de género, respeto a los derechos de las personas de la diversidad sexo – genérica, reducción del índice del embarazo adolescente, por ejemplo; pasan también por identificar con claridad el objeto del encargo a las viceprefecturas³; que adicionalmente evidencian poco conocimiento de las realidades de las mujeres en el territorio, desconocimiento de la cosa pública, intermitente relacionamiento con la localidad, debilitamiento logístico, exiguo presupuesto y violencia política de género. Estos son los detonantes para definir la gestión de muchas de las viceprefecturas en Ecuador. Agréguese a ello, que en los planes de gobierno, no consideraron por la misma debilidad en el COOTAD, la implementación del sistema provincial de protección de derechos.

La ciudadanía de las mujeres y los hombres en el Nuevo Modelo de Gestión en Tungurahua

Para Cecilia Loría, 1998 la ciudadanía parte básicamente de la doctrina neoliberal, que se sustenta en el principio de la igualdad de los individuos y que niega las identidades específicas. La autora aduce que este concepto debería ser revisado a la luz del concepto de género y de la experiencia histórica de las prácticas y luchas de transformación que han desarrollado las mujeres. Para el 2008, Maxine Molyneux, incluye dentro de este bagaje crítico de los estudios

3 En las elecciones del año 2014 las viceprefecturas mayormente constituidas por mujeres quedaron asociadas a un vacío de roles y funciones, puesto que el Art. 51 del COOTAD define al viceprefecto o viceprefecta como la segunda autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado provincial, elegido por votación popular en binomio con el prefecto o prefecta. En tal calidad intervendrá con voz y voto en las sesiones de consejo y subrogará al prefecto o prefecta en los casos expresamente señalados en la ley. Estará sujeto a las mismas normas que rigen los deberes, derechos, obligaciones y funciones del o la prefecta; su trabajo será de tiempo completo y no podrá desempeñar otra función, con excepción de la cátedra universitaria. Como parte del consejo provincial, asumirá a plenitud las funciones de consejero o consejera. Este artículo no describe cuáles son las funciones de tiempo completo que deben realizar las segundas autoridades, por tanto, se deja al azar y a una suerte de comprensión y acuerdo mutuo cuales serían los encargos que se deben realizar en la gestión compartida.

de género definiciones como “justicia de género”, apelando a las relaciones sociales y jurídicas que predominan entre sexos, y al respeto de las diferencias. Amplía la discusión de la ciudadanía basada en un anclaje a ámbitos como el derecho, la religión, el lenguaje, la economía, en las particularidades demográficas y las formas de exclusión racializada (Molyneux, 2008, p. 29).

Ambas autoras coinciden que los temas donde se pone a prueba el reconocimiento de la diversidad, la dialéctica entre las relaciones individuales, colectivas-asociativas, los derechos sexuales y reproductivos, las relaciones de género y poder, lo público y lo privado, la voluntad política para el debate y la gestión ciudadana, la discriminación, la feminización de la pobreza, generan ciudadanía cada vez más complejas, pero más conscientes de su realidad con la posibilidad de marcar hitos positivos en ciudadanía más democráticas, expresadas en la cristalización de espacios públicos ciudadanos y expresiones públicas cada vez más humanistas (Loria, 1998).

Molyneux ampliaría este criterio de la ciudadanía conquistada a través de movimientos ciudadanos cada vez más organizados bajo la premisa “Derecho a tener derechos”. Sustancialmente este enfoque es el que se refleja en la Constitución ecuatoriana del 2008 que se declara garantista de derechos y expresa la razón de la unidad territorial nacional bajo el marco de un Estado de derechos.

A partir de esta intermediación conceptual ¿Cómo vivió este ejercicio el Gobierno Provincial de Tungurahua y cuál su incidencia en la política pública social territorial?

De acuerdo con el boletín digital No.1 agosto 2018, “Vocería por los Derechos” Tungurahua, es una de las provincias más pequeñas del Ecuador, con una superficie territorial de 3386,26 km², 1367,37 km², de páramos y 2018,29 km², de zona repartida entre cultivada y habitada, con una densidad poblacional de 289,4 habitantes por km², considerando solo la superficie cultivada y habitable. La población de la provincia, según proyección al 2019 es de 584 114 habitantes; de los cuales, el 59,1% se encuentra en la zona rural; el cantón Ambato alberga al 65% de la población de la provincia. La provincia está integrada por 9 cantones, 19 parroquias urbanas y 44 parroquias rurales. La población es mayoritaria femenina.

La vinculación y acceso laboral de las mujeres a sectores como: educación, salud, comercio, comunicación permiten superar las inequidades que aún sobreviven; entre las principales actividades que realizan son: agricultura, ganadería, pesca (29%), comercio al por mayor y menor (19%), actividades del sector primario, en íntima relación con el nivel educativo alcanzado por las mujeres, el 48% tienen solo educación básica (INEC, 2010).

En Tungurahua, el 41% de jefas de hogar en edad reproductiva, trabajan por cuenta propia, este factor se da por la tradición de emprendimientos familiares; muchas son artesanas que hoy en día tienen pequeños negocios, el 27% es empleada u obrera privada, el 8% trabajan en el sector público.

Según el INEC en Tungurahua, en marzo del 2018, la tasa de desempleo en mujeres jefas de hogar fue del 4,64%; además, el 50,55% tienen como fuente de ingreso el empleo informal, con un ingreso promedio de 293,50 dólares, frente a 369,30 de los hombres en las mismas condiciones (73,90 dólares más que las mujeres). La inserción de la mujer en el mercado laboral ha dado lugar a que trabaje fuera del hogar, hecho que influye en disminución de las tasas de fecundidad y natalidad, es así que en Tungurahua, según el INEC la tasa de fecundidad en la última década ha decrecido en un 60%; en promedio el número de hijos por hogar ha disminuido de 5 a 3 según comparativo del Censo INEC 2001-2010. El 42% de mujeres de 19 a 29 años de edad reporta no tener hijos, el 34% tiene un hijo nacido vivo. Las mujeres de 29 a 49 años tienen en promedio 3 hijos, el 3% de mujeres mayores de 50 años tienen de 5 hasta 12 hijos. El 5% de adolescentes de 12 a 18 años reportan tener 1 hijo nacido vivo, el 4,16% de las mujeres menores de 18 años son casadas y el 92,64% son solteras. En promedio el 45,9% de las mujeres jefas de hogar de 19 años en adelante son casadas.

De acuerdo con el reporte del ECU 911 y publicado en este mismo instrumento de información, en el año 2016 existió el 1,30% de llamadas de auxilio por violencia intrafamiliar en relación con el total de habitantes de Tungurahua (según proyección INEC); en el año 2017 existió una disminución en relación con el año 2016 del 29,3% en alertas de violencia intrafamiliar llegando al 0,91% del total de habitantes (según proyección INEC). Hasta abril del año 2018, se reportan 2017 llamadas de auxilio producto de la violencia a niñas, niños y mujeres.

El Departamento de Atención de Violencia Intrafamiliar de la Policía Nacional, para proteger a víctimas de violencia intrafamiliar; dentro del portafolio de servicios evidencia una mayor diligencia en delegación de fiscalía que en promedio para los tres años comparados es del 35,7% y en notificaciones médicas de protección 35,7%. En los últimos tres años hay un 63% de denuncias por violencia física, con un decremento anual del 20%. La violencia psicológica en el año 2016 es del 37%, con una tendencia creciente; para el 2017 el nivel de denuncia es del 58% es decir un 21% más de denuncias, al 2018 el porcentaje de denuncias se incrementa en un 100% referente al año 2016 y en un 7% al año 2017, las agresiones psicológicas responden a varios factores socio económicos. La tendencia de denuncia del 2016 al 2018 en las mujeres es de incremento (23,3% más) y de hombres de decrecimiento (7% menos).

Dentro del Hospital Docente Ambato, existe una de las 15 salas de primera acogida del país, cuya atención preferencial es en casos de violencia física, psicológica y sexual a niños, niñas y mujeres, siendo los casos de violencia física los de mayor frecuencia, entre los años 2016 y 2018, con una tendencia siempre ascendente siendo el 2017 el año de mayor incidencia con 1613 casos.

Al analizar la tendencia de casos atendidos en los años 2016 y 2017, el año 2016 tuvo una tendencia creciente, mientras el 2017 tuvo una estabilización con tendencia horizontal.

Las agresiones sexuales son mayores en los años 2013 y 2017; según grupos de edad, los más afectados son los adolescentes de 10 a 14 años, en el que hubo un incremento del 75% de casos.

Al comparar la frecuencia de violencia sexual según grupos de edad se observó que los niños de 10 a 14 años tuvieron 2,32 veces más probabilidad de ser violentados que los niños de 5 a 9 años siendo estas diferencias estadísticamente significativas.

Dentro de las estadísticas nacionales la provincia ocupa el segundo lugar en la visibilización de la violencia de género, y al mismo tiempo como consecuencia de esta realidad es la provincia con la política pública social de género con mayor intervención territorial, producto de la cooperación, articulación y coordinación existente en la localía.

Estos datos explican por qué para este gobierno provincial, la voluntad política y la inclusión de políticas públicas cada vez más firmes y una sociedad civil en estado de acción permanente facilita no sólo la formulación de acciones sino la evolución de índices que reflejan el grado de desarrollo humano y calidad de vida de sus habitantes en un tiempo determinado.

Este hecho es explicable, al considerar que la provincia desde el año 2000 consolida la presencia activa de las organizaciones de mujeres en Tungurahua con clara participación movilizadora y militante en la lucha de género, hoy los Parlamentos de Agua, Trabajo y Gente están nutridos de la presencia de mujeres urbanas o rurales, indígenas, campesinas o mestizas, promoviendo como eje de la gestión pública la Agenda de Género con la identificación de problemáticas y propuestas.

La primera Agenda de Género se publicó para el período 2006-2010. Dentro de sus objetivos se detalló lo siguiente:

- El involucramiento de las mujeres en los espacios de decisión pública.
- Una agenda propia, local de género desde las realidades rural y urbana.
- La erradicación de la violencia de género.
- La erradicación de la discriminación por opción política.
- El derecho al liderazgo comunitario.
- La alfabetización de las mujeres.
- La capacitación para el empoderamiento y autonomía de las mujeres.
- Propiciar una ciudadanía real y permanente de las mujeres en todos los espacios de la vida de la provincia.
- Formar lideresas.
- Identificar el rol y aporte de las mujeres indígenas y campesinas de la provincia.

Esta agenda fue evaluada y revisada por la sociedad civil organizada y tuvo una segunda actualización para el periodo 2013-2017 cuyos objetivos maduraron en la búsqueda de resultados como:

- La actividad productiva de la mujer en la provincia de Tungurahua es incrementada con especial atención a la mujer rural. De esta manera su situación económica y autoestima es mejorada.

- La convivencia es mejorada mediante nuevos modelos de familia, reduciendo de esta manera los índices de violencia de género e intrafamiliar en la provincia.
- Organizaciones de mujeres son creadas y fortalecidas formando líderes en sectores urbanos y rurales de la provincia de Tungurahua y encontrando la efectiva participación en los diferentes espacios de toma de decisiones y creando espacios de diálogo de saberes.
- La educación es más equitativa con parámetros de equidad de género e igualdad de derechos.

A estos dos instrumentos le siguió la Agenda Social⁴ publicada en el año 2014 por el H. Gobierno Provincial de Tungurahua ha pedido del Parlamento Gente visibilizando el aporte del Grupo de Interés de Mujer y Género y que recoge los planteamientos y los suma a la gran política de los sectores de prioritaria atención, cuyo énfasis fue acelerar el rol público del gobierno intermedio en propuestas que puedan tener corresponsabilidad, representatividad y gestión de lo público y lo social.

Este esfuerzo de la sociedad civil es acompañado por la acción de cinco encuentros realizados en los últimos cinco años que recogen las decisiones ciudadanas de las mujeres y los colectivos GLBTI para el accionar y planificación del Gobierno Provincial de Tungurahua.

El penúltimo encuentro realizado en abril de 2018, evidenció que el camino e incidencia de las propuestas y luchas de género aún tienen vigencia para el Estado de Derechos y se definieron alternativas en varios ejes:

⁴ La Agenda Social de la provincia de Tungurahua reúne el programa social del Parlamento Gente, en cuyo contenido se expresan la problemática y propuestas de los Grupos de Interés Barrios, Transportistas, Adultos Mayores, Niñez y Adolescencia, Mujer y Género, Jóvenes. Esta agenda es de carácter mandatoria y es impulsada por cada uno de los liderazgos sociales alrededor de la participación ciudadana en coordinación y trabajo de los gobiernos seccionales.

Cuadro 1. Prioridades del Grupo de Interés de Mujer y Género. Parlamento Gente.

EJE 1 Económico-productivo	EJE 2 Capacitación y Formación	EJE 3 Personas GLBTI	EJE 4 Participación, convivencia y justicia
<p>Generar alternativas productivas y diversificación de productos agropecuarios en los emprendimientos liderados por las mujeres rurales.</p>	<p>Fortalecer las capacidades de las mujeres en el conocimiento de las leyes a favor de la aplicación de sus derechos.</p>	<p>Diseñar estrategias para el fomento de la autonomía económica y profesionalización de la población de lesbianas, gay, bisexuales, transgénero o intersexuales (GLBTI), que incluya el impulso de emprendimientos productivos y la asesoría para la consecución de microcréditos</p>	<p>Realizar un diagnóstico y línea base sobre la aplicación de la Ruta de Acceso al Sistema de Justicia en Casos de Violencia de Género en Tungurahua.</p>
<p>Abrir nuevos espacios de comercialización justa y digna, principalmente para organizaciones de mujeres rurales, en trabajo conjunto con la Unidad de Movimientos Indígenas de Tungurahua UMICT</p>	<p>Capacitar a las/ los integrantes de las Defensorías Comunitarias para el ejercicio de los derechos de participación y articulación a las asambleas ciudadanas locales.</p>		<p>Diseñar e implementar una campaña social que promueva espacios públicos, seguros y libres de acoso y violencia.</p>
<p>Articular con el Parlamento Agua, el acceso al agua y la participación paritaria de las mujeres en las organizaciones de base,</p>			<p>Fortalecer la participación de mujeres en espacios de toma de decisiones, especialmente en la zona rural.</p>
			<p>Debatir y proponer a la comisión de Justicia de la Asamblea Nacional la propuesta de despenalización del aborto, en casos de violencia sexual.</p>

Fuente: Agenda Tungurahua 2018-2020

Elaboración: Cecilia Chacón Castillo

Como se observa la participación de las mujeres y el involucramiento en los últimos años de los colectivos GLBTI nutren sustancialmente el debate de lo social, lo económico productivo, lo cultural en la provincia. El primer objetivo de las organizaciones de mujeres y sectores sociales se ha cumplido en la Agenda: estar visibles en la retina de lo público, del debate de la sociedad y medios de comunicación.

El segundo desafío a identificar es hasta donde llega en la política pública el gobierno intermedio. Aquí algunas precisiones.

- Los enfoques de género, intergeneracional, interculturalidad y participación son transversales a la gestión del gobierno provincial de Tungurahua desde el año 2000.
- Desde el año 2000 prevalece una agenda pública de género impulsada desde las organizaciones de mujeres en el territorio y que es el instrumento interlocutor para la generación de propuestas y acciones.
- El Nuevo Modelo de Gestión en Tungurahua impulsado desde el gobierno provincial evidencia la participación independiente, autodeterminante y abierta de las mujeres de manera individual o colectiva. Dentro de este modelo participativo en la Junta de Gobierno⁵ o Consejo de Planificación (de acuerdo con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana del 2010) y desde el 2002 existe con derecho a voz y voto una representación de las mujeres urbanas y otra por parte de las Secretarías de la Mujer indígena y campesina. Comparten esta vocería y representación con los delegados ciudadanos de Agua, Trabajo y Gente y otros representantes.

5 La Junta de Gobierno es el espacio de articulación, coordinación y toma de decisiones sobre el mandato ciudadano. Actúa como ente ejecutivo de la Cámara de representantes que se reúne anualmente. Este espacio se convoca al menos cuatro veces al año, para dar seguimiento a las propuestas de la Agenda Tungurahua, para conocer el proyecto de presupuesto del H. Gobierno Provincial y debate y discute sobre la coyuntura social, económica, productiva y política de la provincia y el país. Está conformada por ciudadanos elegidos democráticamente por sus organizaciones sociales y departen horizontalmente con la autoridad provincial, alcaldes, representantes parroquiales, e incluye dentro del mismo nivel con las Universidades, Cámaras de la producción e industrias, sector transportista y barrial de la provincia.

Gráfico 1. Organigrama de la Participación Ciudadana de Tungurahua



Fuente: Agenda Tungurahua 2018-2020
 Elaboración: H. Gobierno Provincial de Tungurahua

- A partir del año 2005 se promueve el programa de alfabetización Yo Sí Puedo, a fin de que un gran número de mujeres, especialmente del sector rural, se acojan al sistema de educación alternativa para adultos.
- A partir del año 2005 conjuntamente con la Dirección Provincial de Educación de la época se consolida un programa de motivación agresiva e intensiva para que los niños y niñas sin excepción accedan al sistema de educación formal, y que lo hagan en las edades adecuadas y se desestime el rol que ocupan las niñas como cuidadoras de sus hermanos, o apoyo a la condición familiar en las labores domésticas.
- A partir del año 2006 se crea el Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua, desde el cual se implementa dentro de sus seis programas, uno con énfasis en la capacitación y formación ciudadana permanente para el fortalecimiento de los liderazgos femeninos.

- A partir del año 2015 se impulsa el programa de capacitación y recuperación de saberes ancestrales con las parteras de la provincia, denominado “Saberes que curan”.
- A partir del año 2014 se impulsa el proyecto Minga por la Vida en coordinación con la gobernación a fin de promover una conciencia social sobre la atención a los jóvenes y reducir los índices de suicidio en niños y adolescentes.

En este sentido, varias reformas a la estructura del Estado y la creación de nueva institucionalidad impulsa el conocimiento real de la situación de violencia hacia las niñas, niños y mujeres en el Ecuador, por ejemplo la creación del Sistema de Alerta ECU 911, la creación de las salas especializadas de Violencia Intrafamiliar en la Policía Nacional, la promoción de jueces y juezas especializados para VIF dentro de la función judicial, la creación de las salas de primera acogida en 15 hospitales del país, la incorporación de la Comisión Permanente de Igualdad y Género dentro de los concejos municipales y consejos provinciales, la articulación en territorio de profesionales del Consejo de Igualdad Intergeneracional propició una institucionalidad que proveía de información veraz, rápida, in situ, local y decisora para conocer la real dimensión e impacto de la violencia de género.

Pese a la eliminación de la Ley 103, la Constitución del 2008 promovió al menos 19 artículos directamente relacionados a la protección de los derechos de las mujeres en salud, educación, justicia, participación política, producción, trabajo, empleo y seguridad social (Agenda de Género 2013-2017, p. 19).

Este colchón de alternativas institucionales, promovió que la Agenda Tungurahua y otros instrumentos de toma de decisiones reflejen las cifras negras de la violencia y se promuevan políticas permanentes dentro de la provincia, que pese a que no están reflejadas en ordenanzas, están evidentes en la asignación presupuestaria al Centro de Formación Ciudadana, a la Dirección de Planificación, responsable del acompañamiento a la participación ciudadana, al Patronato Provincial con resultados como:

- Disminución de los índices de la muerte materno-infantil en los sectores rurales de la provincia.
- Disminución de los índices de la violencia obstétrica especialmente en mujeres indígenas, campesinas.
- Respeto a los saberes ancestrales de las mujeres parteras de la provincia.
- Eliminación del analfabetismo funcional en mujeres indígenas y campesinas.
- Accesibilidad a exámenes de la mujer con calidad y bajo costo.
- Prevención del cáncer cérvico uterino.
- Reducción de la carga de trabajo productivo en mujeres regantes y agricultoras de la provincia a través del programa de tecnificación de riego.
- Promover, socializar e impulsar el Sistema Provincial de Protección de Derechos.
- Construcción participativa de la Ruta de Acceso a la Justicia de niños, niñas y mujeres víctimas de la violencia en la provincia de Tungurahua.
- Capacitación multinivel a los actores políticos, profesionales y técnicos del MIES Zona 3, Ministerio de Educación Zona 3, tenientes políticos, concejales, concejos y juntas de protección de derechos promoviendo la calidad de servicios, desempeño público de calidad, aseguramiento de procesos con celeridad, incentivo en conocimientos y aval académico, mediante programas permanentes de formación y capacitación.
- Instalación del primer Comité de Seguimiento a la Partería en Ecuador, de acuerdo con la norma emitida por el Ministerio de Salud Pública.

El rol del gobierno intermedio

Los gobiernos intermedios interactúan como catalizadores del desarrollo endógeno entre cantones y parroquias, y sus razones, a más de ser teleológicas (brindar bienestar para alcanzar el ideal de la armonía ser humano-naturaleza y el equilibrio en la redistribución de la riqueza), también son instrumentales, como por ejemplo, la participación ciudadana, el presupuesto participativo y la concurrencia. La diferencia sustancial está en los modelos de gestión implementados en los territorios y la escala de efecti-

vidad está bajo la necesidad democratizadora de sus autoridades (Chacón, 2017, p. 110).

Chacón (2017) especifica que si las necesidades democratizadoras son altas, la participación es alta y decisiva. Si la necesidad es instrumental, es baja y de poco impacto. A estos criterios se agregaría que si el gobierno intermedio es sensible a realidades sociales como las de género procurará un gobierno involucrado y comprometido en la reducción de las brechas de inequidad, y si el gobierno intermedio mantiene un enfoque patriarcal sin recurrir al conocimiento de la realidad diferenciada entre hombres y mujeres corre el riesgo que sus indicadores de desarrollo no se hayan equiparado con los de equidad y generación de oportunidades para todos y todas.

Sustancialmente los gobiernos provinciales tienen en gran medida un alto nivel de cumplimiento en sus competencias exclusivas. Estas son directamente observadas por la Secretaría Nacional de Planificación SENPLADES y al mismo tiempo, esta secretaría de estado posterga la observancia de aquellas que tienen que ver con las políticas de género. En otro sentido, los organismos como el Consejo Nacional de Igualdad de Género no ha despertado mayor énfasis en la transversalización⁶ de instrumentos, medidas, criterios con enfoque de género para que dentro de los requerimientos que SENPLADES motiva en los análisis de cumplimiento de las competencias exista indicadores o medios de verificación anclados a la incidencia de sus propias competencias a los cambios sustanciales en la vida de hombres y mujeres y sobre todo de las niñas, niños y mujeres.

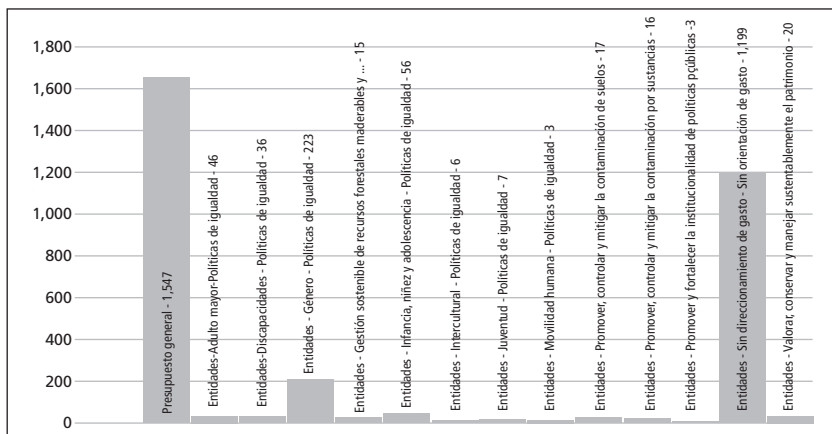
Dentro de la institucionalidad existente en el Ecuador, es notorio el impulso del Ministerio de Finanzas por motivar la aplicación obligatoria del Clasificador Orientador de Gasto, mismo que vincula la planificación de los gobiernos seccionales con el presupuesto y se muestran los recursos en los ejes de equidad. Esta obligatoriedad está referida en las directrices presupuestarias anuales en cumplimiento al Art. 70 de la Constitución del Ecuador 2008, con dos instrumentos: a) la Función K Equidad de Género que estuvo vigente desde el 2010 hasta el 2011; y b) el Clasificador Orientador de gasto en Políticas de Género vigente a partir del 2012, en

⁶ Función específica asignada a este Consejo Nacional de Igualdad.

el año 2014 con los demás ejes de igualdad y en el año 2016 se incluyó el clasificador de ambiente.

El Ministerio de Finanzas en su página oficial, identifica gráficamente el énfasis presupuestario en las dependencias del Presupuesto General, como se observa en la gráfica el presupuesto más visible en los ejes de equidad es el de género con 223 millones de dólares en referencia al presupuesto general del Estado de más de 36 206,75 millones de dólares en el año 2018.

Gráfico 2. Equidad y participación en el Presupuesto General del Estado. Comparativo de asignación inicial de recursos, y entidades para ejes de equidad (cifras en dólares) datos a 20/09/2018



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Subsecretaría de Política Fiscal.
Elaborado por: Dirección Nacional de Equidad Fiscal.

En este marco analizamos la gestión del Gobierno Provincial de Tungurahua en el periodo (2015-2016-2017, marzo 2018), destacándose los aportes superiores a lo establecido en el COOTAD, sobre el aporte establecido a los gobiernos seccionales con el 10% de sus ingresos no tributarios orientados a programas y proyectos para grupos de prioritaria atención.

La generación de programas, proyectos y convenios, ha permitido la atención desde el Gobierno Provincial a través de las Direcciones de Planificación con el Parlamento Gente, Centro de Formación Ciudadana, la

Dirección de Desarrollo Humano y Cultura, la Dirección de Producción (programa de parques provinciales) para el mejoramiento de la calidad de vida de niños, jóvenes, mujeres y adultos mayores así como también con la dotación de servicios básicos (agua potable, alcantarillado sanitario, unidades sanitarias) a través de la Dirección de Recursos Hídricos en articulación y coordinación con juntas de agua potable rural, gobiernos parroquiales y municipios.

La siguiente tabla es explicativa en relación con el período de estudio y a la aplicación del presupuesto en políticas públicas sociales que incluye la de género.

Tabla 2. Distribución del 10% en el período 2015-2016-2017 hasta marzo 2018 en el Gobierno Provincial de Tungurahua

Honorable Gobierno Provincial de Tungurahua	2015	2016	2017	Marzo 2018	Total
Total inversión grupos de prioritaria atención	1.881.626,36	2.199.457,50	1.764.086,33	453.554,52	6.298.724,71
10% De ingresos no tributarios (presupuesto inicial)	439.065,00	927.963,86	819.412,39	839.874,72	
Relación compromiso	4,29	2,37	2,15	0,54	
10% De ingresos no tributarios (presupuesto final)	799.788,83	773.201,93	814.627,23	167.530,15	
Relación compromiso	2,35	2,84	2,17	2,71	

Fuente: H. Gobierno Provincial de Tungurahua
Elaboración: H. Gobierno Provincial de Tungurahua.

Con el poco referente normativo en el COOTAD sobre las funciones de los gobiernos provinciales para incidir en políticas públicas de equidad y luego de evidenciar que es primordial la voluntad política de autoridades, el desafío está en los niveles de articulación entre el gobierno central y sus ministerios con las agendas locales, pues cada vez, se precisa de reglas claras, voluntades despojadas de centralismo y confianza en que el territorio

provincial es una rica fuente de experiencias que vienen pueden traspolarse a la generalidad de lo nacional.

El ejemplo es el desarrollo del Sistema Provincial de Protección de Derechos que desde el año 2014 fue motivado por el H. Gobierno Provincial de derechos a fin de atacar con acciones positivas los índices de las violencias de género, suicidio y embarazo adolescente en Tungurahua. El producto más visible es la Ruta de acceso a la Justicia de niños, niñas y mujeres víctimas de violencia implementado a partir del 2016 con ACDe-mocracia y financiada por el Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para la eliminación de la violencia contra la mujer, promoviendo la identificación de actores claves, el reconocimiento de sus protocolos institucionales y proponiendo un eje de acción colectivo y de trabajo colaborativo para afianzar la política pública del gobierno intermedio.

En este proceso se vincularon 7 de los 9 municipios de la provincia de Tungurahua y se construyó con el compromiso de las entidades del gobierno central desconcentrado relacionados con la prevención, atención, protección y restitución de derechos, entidades de los gobiernos locales y provinciales, y delegados de la sociedad civil, academia y organizaciones de mujeres (García, 2017a, 2017b) generándose resultados como:

- Las Rutas de atención en casos de violencia contra mujeres y niñas en Ambato, Pelileo y Baños y mancomunidad del FSO, se generan a partir de una dolorosa realidad: nuestras mujeres y niñas son agredidas física, sexualmente, flagelos que incluso han llegado a tomar sus vidas.
- Colocar el tema de la violencia de género contra las mujeres y las niñas como parte de la agenda social y política de las personas e instituciones involucradas en el proceso de levantamiento de la de la ruta.
- Sensibilizar al personal técnico y directivo de las entidades que hacen parte del sistema de protección de derechos sobre la violencia contra las mujeres, su impacto en lo personal y lo social, la necesidad de avanzar en su erradicación, la urgencia de garantizar el acceso de las mujeres al derecho a la justicia y una vida libre de violencia.
- Que se reconozca, en los tres cantones, Ambato, Baños de Agua Santa y Pelileo la necesidad de emprender procesos sostenidos orientados a la

prevención de la violencia de género e involucrar a los hombres en el trabajo de eliminación de la violencia contra las mujeres.

- Promover y generar el compromiso personal e institucional de trabajar el tema al interior de sus organizaciones y en el cumplimiento de sus propósitos misionales.
- Consolidar un sistema de red de conocimiento que facilita la interacción e inter-aprendizaje entre consejos y juntas cantonales de protección de derechos en Tungurahua.
- Articular un sistema de información local a fin de que los datos sirvan como instrumento de sensibilización, conocimiento y toma de decisiones para los actores públicos y sociedad civil a través del Boletín Digital con la periodicidad cuatrimestral.
- El Parlamento Gente, conjuntamente con el Grupo de Interés de Mujer y Género motiva acciones directas con cada uno de los grupos de mujeres y colectivos GLBTI para el seguimiento, gestión y cristalización de propuestas y proyectos a favor de la equidad de género.
- Mantener un rol activo frente a los medios de comunicación a fin de que la opinión pública sea cada vez más crítica frente a las violencias de género.

Conclusiones

- Independientemente de la normativa que acompaña a los gobiernos provinciales sea escueta para la implementación motivada y obligatoria en políticas públicas de género es comprobable y factible que desde la voluntad política y la asignación de recursos es posible incidir en acciones, proyectos y programas que sean inclusivos a las mujeres y colectivos GLBTI.
- El Sistema Provincial de Protección de Derechos es una instancia lograda sólo con la voluntad política de las instituciones del desconcentrado y los gobiernos descentralizados autónomos y organizaciones no gubernamentales como fruto de la calidad democrática del territorio, de su nivel de gobernabilidad y de la gobernanza basada en confianza mutua.

- Las alianzas estratégicas que pueda generar el Gobierno provincial a favor de la erradicación de las violencias de género a niños, niñas y mujeres ameritan también decisiones nacionales, sustentadas en los entes rectores de las políticas nacionales que deben considerar el centralismo como un peligro para el desarrollo territorial y nacional al enfrentarse capacidades y voluntades locales con decisiones del centralismo.
- Es necesario despejar y aperturar la reflexión del rol y funciones de las viceprefecturas frente a la posibilidad de encargar bajo reglas claras en el COOTAD la responsabilidad entre otras de la conformación y sostenibilidad del Sistema Provincial de Protección de Derechos.
- Los modelos de gobernabilidad como el Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua, basado en los principios de representación, corresponsabilidad y gobernabilidad y sustentado en la participación ciudadana real, confirman que sí es posible contar con espacios propios ciudadanos independientes, autodeterminantes y críticos que vigilen y trabajen de manera conjunta en las políticas públicas sociales.

Dichas propuestas se desarrollaron a través del Grupo de Interés de Mujer y Género del Parlamento, dentro de las cuales se busca el involucramiento de las mujeres en los espacios de decisión pública, una agenda propia, local de género desde las realidades rural y urbana, la erradicación de la violencia de género, el derecho al liderazgo comunitario, la alfabetización de las mujeres, formación de liderazgos.

- La información de fuentes primarias y vinculadas a la toma de decisiones genera mayores compromisos y desafíos a superar por parte de las instituciones y la sociedad civil, pues se transparenta la evolución de la sociedad en sus relaciones de género y poder.
- Las políticas públicas para la prevención y erradicación de las violencias de género implementadas en Tungurahua están lideradas por un prefecto y una viceprefecta, fruto de acuerdos y objetivos comunes que guardan el principio de coherencia a la hora de generar duplas con alternabilidad y paridad.

Bibliografía

- Aguirre, R., Falú, A., Jiménez, M., Loria, C., Toledo, M. E. y Vega, S. (1998). *Los gobiernos locales desde una mirada de género*. Quito.
- Coordinadora Política de Mujeres (2000). *La Otra Mitad, Fascículo 9*. Diciembre.
- CONAMU (2009). *Historia del Voto Femenino en el Ecuador*. Primera edición, marzo. Quito.
- Consejo Nacional de Competencias. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (COOTAD) (2014). Registro Oficial No. 166 del 21 de enero de 2014. Segunda Edición. Quito.
- Chacón, C. (2017). El nivel intermedio de gobierno: una necesidad de articulación en Gobiernos intermedios: entre lo local y lo nacional. *Serie Territorios en Debate*, 5. Primera edición. Quito.
- Flasco Ecuador, Ministerio de Cultura (2008). *Mujeres y escenarios ciudadanos*. Primera edición 2008. Quito-Ecuador.
- García, L. (2017a). *Informe proceso ruta de Acceso a la Justicia en casos de violencia de género contra mujeres*.
- _____ (2017b). *Metodología Socialización Ruta de Atención en casos de violencia contra las mujeres y las niñas*.
- Gobierno Provincial de Tungurahua (2006). *Mujeres construyendo el desarrollo provincial de Tungurahua. Agenda de Género 2006-2010*. Junio.
- _____ (2018). *Evaluación de gestión del H. Gobierno Provincial de Tungurahua en grupos de prioritaria atención. Periodo 2015- 2016-2017- marzo 2018*.
- _____ *Agenda Tungurahua 2018-2020*. Primera edición. Ambato.
- Gobierno Provincial de Tungurahua. Comité Provincial de Mujeres de Tungurahua. *Agenda de Género Tungurahua 2013-2017*.
- SENPLADES (s/f). Reforma democrática del Estado: rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión y de la organización territorial. Ecuador.

Páginas de internet

<https://goo.gl/MXER9i>